

Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad

70 años de pensamiento de la CEPAL

JEANNETTE SÁNCHEZ

Coordinadora

RAFAEL DOMÍNGUEZ

MAURICIO LEÓN

JOSELUIS SAMANIEGO

OSVALDO SUNKEL

Autores

Desarrollo Sostenible



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad

70 años de pensamiento de la CEPAL

Jeannette Sánchez
Coordinadora

Rafael Domínguez
Mauricio León
Joseluis Samaniego
Osvaldo Sunkel
Autores



Libros de la CEPAL

158

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli

Secretario Ejecutivo Adjunto

Raúl García-Buchaca

Secretario Ejecutivo Adjunto

para Administración y Análisis de Programas

Jeannette Sánchez

Directora de la División de Recursos Naturales

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro fue coordinado por Jeannette Sánchez, Directora de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Su elaboración estuvo a cargo de Rafael Domínguez, Consultor de la CEPAL y Catedrático de la Universidad de Cantabria, Jeannette Sánchez, Directora de la División de Recursos Naturales de la CEPAL, Osvaldo Sunkel, Presidente del Consejo Editorial de la *Revista CEPAL*, Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, y Mauricio León, Asesor Regional de la División de Recursos Naturales de la Comisión. Colaboró como asistente de investigación Baptiste Albertone.

Este libro fue elaborado con el apoyo del programa “Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos”, implementado por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen especialmente los valiosos comentarios de Martín Abeles, Nicolo Gligo, Gabriel Porcile y Miguel Torres.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Diseño de portada: María Luisa Avaria

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-122024-7 (versión impresa)

ISBN: 978-92-1-047946-2 (versión pdf)

ISBN: 978-92-1-358261-9 (versión ePub)

Número de venta: S.19.II.G.15

LC/PUB.2019/18-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2019

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.19-00378

Esta publicación debe citarse como: R. Domínguez y otros, *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad: 70 años de pensamiento de la CEPAL*, Libros de la CEPAL, N° 158 (LC/PUB.2019/18-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones. cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo.....	7
Introducción.....	13
Capítulo I	
El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad (1948-1990).....	19
A. La explotación de los recursos naturales para la industrialización (nacimiento de la CEPAL y década de 1950): “saber extraer”	25
1. Abundancia y dependencia: los recursos naturales en el nacimiento de la CEPAL.....	25
2. Recursos naturales incógnitos para una industrialización esquiva	31
B. Desarrollo económico y social y dependencia (década de 1960): el “derecho de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales”.....	33
1. La Alianza para el Progreso, el ILPES y los recursos naturales.....	33
2. El giro soberanista sobre los recursos naturales del final del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo	38
C. La crisis del “desarrollismo” y la satisfacción de necesidades (década de 1970): la “acción depredadora ascendente” del “maldesarrollo”.....	43
1. La CEPAL y el enfoque malthusiano de la crisis ambiental....	43
2. La crisis de la ideología del desarrollo: ecodesarrollo y Modelo Mundial Latinoamericano	53

3. La agenda transformadora del nuevo orden económico internacional y los recursos naturales	64
D. Estilos de desarrollo, crisis de la deuda y estabilización macroeconómica (década de 1980): el desarrollo “sostenible a largo plazo”	69
1. Estilos de desarrollo y medio ambiente	69
2. La crisis de la deuda y el duro camino hacia el desarrollo sostenible.....	78
E. Conclusiones.....	86

Capítulo II

El pensamiento neoestructuralista de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad (1990-2018).....	89
A. Marco teórico-metodológico y mapeo conceptual para evitar trampas semánticas.....	96
B. Tiempos de compromiso (década de 1990): el neoestructuralismo para el desarrollo sostenible o cómo hacer de la necesidad virtud	110
1. Sin competitividad sustentable no hay equidad.....	111
2. Cambios institucionales y tenacidad conceptual: sustentabilidad y estilos de desarrollo	118
3. Genealogía de la transformación productiva con equidad y sustentabilidad.....	124
4. El paradigma de la modernización ecológica y su contestación interna	130
C. Entre el pensamiento único y el regreso del pensamiento crítico (década de 2000): alternativas estratégicas contra el determinismo neoliberal	140
1. Vuelta a la audacia heterodoxa y a la integralidad del desarrollo.....	140
2. El debate después de la Cumbre de Johannesburgo y la aparente inversión entre ortodoxia y heterodoxia	148
3. Desarrollo productivo y explotación de los recursos naturales.....	154
4. De la globalización neoliberal al impulso institucional de la agenda ambiental	161
D. La era de los conflictos (década de 2010): la transversalización de lo ambiental y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ...	167
1. Distanciamiento respecto del orden verde de Río+20 y la agenda post-2015.....	171
2. La lógica de las tres eficiencias del cambio estructural y los pactos por la igualdad	176
3. El gran impulso ambiental para la renovación del pensamiento crítico.....	182
E. Conclusiones.....	190

Conclusiones.....	193
Reflexiones finales: hacia un nuevo momento del pensamiento de la CEPAL	196
Bibliografía.....	199
Anexo	
Textos seleccionados del pensamiento estructuralista y neoestructuralista de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad	227
Publicaciones recientes de la CEPAL.....	283
Cuadros	
II.1 Indicadores mundiales de sostenibilidad fuerte, 1972-2012.....	109
II.2 América Latina y el Caribe: indicadores de sostenibilidad fuerte, 1972-2012	109
II.3 Referencia a los estilos de desarrollo en los grandes informes del período neoestructuralista, 1990-2018.....	144
II.4 Referencia a la economía verde, el desarrollo sostenible y el estilo de desarrollo en el quinteto de la igualdad, 2010-2018	173

Prólogo

Desde su inserción en el mercado mundial, la región de América Latina y el Caribe, relativamente bien dotada de patrimonio natural y recursos naturales en comparación con otras regiones del mundo, ha enfrentado dilemas y desafíos importantes respecto de cómo gestionar y llevar adelante la gobernanza de sus recursos naturales para promover el desarrollo inclusivo y sostenible de sus sociedades, en un contexto económico, social y ambiental cambiante.

Desde su nacimiento, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha estudiado las implicaciones que la gestión de los recursos naturales tiene en la economía, la sociedad y el ambiente de la región, y ha alertado y emitido numerosos posicionamientos al respecto. Ese acervo no ha estado inmóvil, sino que ha sido un pensamiento vivo, en continuo movimiento, que ha incorporado los desafíos mundiales y regionales, y se ha nutrido de muchos aportes internos y externos. Bielschowsky y Torres (2018) advierten al menos dos grandes etapas en el pensamiento institucional: la estructuralista (1948-1990) y la neoestructuralista (de 1990 en adelante).

Esta es justamente la periodización y el marco temporal que se abarca en este libro, *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad: 70 años de pensamiento de la CEPAL*, que me es grato presentar. La obra complementa los esfuerzos que ya se han hecho para recuperar la memoria y sistematizar los aportes intelectuales y de política que se han realizado en la CEPAL en sus 70 años de vida institucional. En el libro se consideran las reflexiones, los encuentros y también los desencuentros y puntos de

inflexión del pensamiento cepalino en torno a los recursos naturales, el medio ambiente y la sostenibilidad.

En la obra se hace una revisión panorámica de la historia de las ideas de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad en las dos fases del pensamiento de la institución. En el capítulo I se cubre la fase estructuralista, en la que predominaron los aportes de grandes autores, mientras que en el capítulo II se aborda la fase neoestructuralista, en la que prevalecieron los aportes institucionales. En el análisis se toman en cuenta tanto los elementos de continuidad como las problemáticas recurrentes en contextos particulares: el económico, el internacional y el de los debates en el que las ideas se formulan y discuten.

Los elementos de continuidad se encuentran en el método histórico-estructural de Sunkel y Paz (1970) y en el proyecto alternativo de pensamiento propio y de ideas en acción inspirado por Prebisch. Por otra parte, se abordan las tres problemáticas recurrentes del núcleo duro del pensamiento de la CEPAL desde los aportes iniciales de Prebisch, a saber: i) la diferenciación centro-periferia en torno a fijadores y tomadores de precios de productos primarios; ii) los términos de intercambio tendencialmente desfavorables para la periferia, así como las medidas correctoras, y iii) la soberanía sobre los recursos naturales y el relacionamiento Estado-empresas multinacionales como modo de gobernanza de los recursos naturales orientado a la satisfacción de necesidades.

Durante este largo período de vida institucional, los contextos han ido cambiando y han enmarcado la evolución de las ideas. El contexto económico transitó del desarrollismo a la crisis del desarrollo en la fase estructuralista, y del Consenso de Washington a la década idílica y el fin del auge de los productos básicos en la fase neoestructuralista. El contexto internacional mudó del regionalismo cerrado de la fase estructuralista al regionalismo abierto y luego estratégico de la fase neoestructuralista y la crisis del multilateralismo, así como de la hegemonía de los Estados Unidos a la creciente presencia de China a partir de la incorporación de esta a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por último, el contexto de las ideas pasó del desarrollismo a la crisis de la ideología del desarrollo y los estilos de desarrollo de predominancia keynesiana en la fase estructuralista, y de la transformación productiva con equidad, sostenibilidad y competitividad de inicios de la fase neoestructuralista a la lógica de las tres eficiencias (keynesiana, schumpeteriana y ambiental) y el cambio estructural progresivo centrado en la igualdad y la sostenibilidad ambiental.

Son varios los hitos presentes en el devenir del pensamiento de la CEPAL en la fase estructuralista. En la década de 1950, la preocupación de Prebisch giró alrededor de la industrialización de América Latina que, según dicho autor, no era incompatible con la producción primaria. Lo que

se necesitaba era “saber extraer” los recursos naturales a fin de favorecer el proceso de industrialización y de diversificación de las exportaciones (Prebisch, 1949). En la década de 1960, desde el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se propuso un enfoque productivista de planificación de los recursos naturales con el objetivo de lograr el desarrollo económico y social, y la convergencia internacional. En esa misma década, en cambio, Furtado reconoció la imposibilidad de alcanzar el desarrollo entendido como convergencia y la incompatibilidad de este con la conservación del medio ambiente. Por su parte, Sunkel enfatizó en la necesidad de la soberanía sobre los recursos naturales, que había que conservar o renovar a fin de salir del dilema “exportar o morir” (Sunkel, 1967b, pág. 62).

En las siguientes dos décadas de la fase estructuralista se incorporaron ideas relacionadas con la preocupación ambiental. En la década de 1970, Iglesias formuló tempranamente lo que hoy se conoce como el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas. Prebisch y Sunkel influyeron en el giro soberanista de la teoría estructuralista de la dependencia sobre el control de los recursos naturales, en el marco del nuevo orden económico internacional. Furtado impulsó el debate sobre los estilos de desarrollo con el fin de confrontar el énfasis malthusiano de los partidarios de poner límites al crecimiento. En la década de 1980, Sunkel y Gligo realizaron un aporte vanguardista a la agenda mundial de desarrollo sostenible a través del programa de investigación sobre estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina. Sunkel defendió también la idea de un desarrollo sostenible orientado a la satisfacción de necesidades que se basara en la gestión ambiental y de los recursos naturales por medio de la planificación. En esa década se formularon los elementos de una nueva ética ecológica que contribuyera, según Prebisch, a frenar el “empleo irresponsable de recursos naturales” del capitalismo imitativo (Prebisch, 1980a, pág. 86) y, de acuerdo con Sunkel y Leal (1985, pág. 8), a respetar “la base común de la vida del conjunto de todas las especies”.

La década de 1980 marcó también la articulación entre las fases estructuralista y neoestructuralista mediante dos hitos: i) el nacimiento del concepto de ventajas ambientales comparativas o ventajas comparativas ecosistémicas de Sunkel y Tomassini (1980a y 1980b), que anunció un giro hacia la economía de la oferta a través de la noción de desarrollo endógeno del neoestructuralismo, y ii) la orientación, que formulara Fajnzylber (1988), hacia la competitividad auténtica, contraria a la desvalorización del trabajo y la depredación de los recursos naturales y afín a la lógica de la eficiencia productiva schumpeteriana de la innovación.

La fase neoestructuralista del pensamiento de la CEPAL es también fértil en hitos e ideas sobre los recursos naturales, el medio

ambiente y la sostenibilidad. A inicios de la década de 1990, Sunkel y Zuleta (1990) propusieron una síntesis neoestructuralista renovada en un nuevo contexto en el que tendió a predominar la propuesta de modernización ecológica según la cual los recursos naturales eran un factor de producción con ventajas comparativas dinámicas para la inserción internacional, así como la base de la estrategia de diversificación productiva mediante complejos productivos. Dichos autores concibieron el desarrollo sostenible como un problema de protección ambiental y lucha contra la pobreza que podía resolverse con crecimiento económico menos intensivo en energía y más inclusivo en lo social. Esta noción se complementó con las ideas de desarrollo endógeno de Sunkel y de competitividad sustentable de la trilogía de la equidad inspirada en Fajnzylber. Por otro lado, en esta década quedaron aparcadas las ideas de Gligo sobre la sustentabilidad ambiental desde la perspectiva de la ecología humana y su crítica ontológica al concepto de desarrollo sostenible¹.

En la primera década del nuevo milenio, la ortodoxia de la modernización ecológica empezó a batirse en retirada tras la decepción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Cumbre de Johannesburgo) de 2002. En este contexto resurgieron los cuestionamientos de Gligo a la noción estándar de desarrollo sostenible, así como la propuesta de biopluralismo de Guimarães (2003), cuyo objeto era superar la dicotomía entre antropocentrismo y biocentrismo. Cimoli y Katz (2004) recuperaron las propuestas de cambio del estilo de desarrollo desde un neoestructuralismo de doble eficiencia keynesiana y schumpeteriana cada vez más crítico con el neoliberalismo, cuyo punto de quiebre se produjo con la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008.

En la década de 2010 tomó fuerza la idea de que la crisis ponía fin a un estilo de desarrollo insostenible. A partir de la trilogía de la igualdad y su lema “crecer e igualar con sostenibilidad ambiental”, la CEPAL (2014a) reconfigura la propuesta alternativa de estilos de desarrollo con la noción de cambio estructural progresivo, la lógica de las tres eficiencias (keynesiana, schumpeteriana y ambiental) y el gran impulso ambiental. La propuesta queda articulada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que comparte las tres narrativas maestras cepalinas de la transformación productiva para la reducción de la pobreza, la desigualdad y la insostenibilidad. Así, el pensamiento actual de la CEPAL contiene los elementos teóricos que lo sitúan de nuevo en la vanguardia internacional a favor de un nuevo pacto (*New Deal*) ambiental, una combinación de progreso técnico bajo en carbono y menos intensivo en energía y materiales, innovación schumpeteriana y keynesianismo ambiental.

¹ Véase Gligo, 1990a, 1990b, 1991, 1992, 1995a, 1995b y 1995c.

El aporte de este libro es doble. Por un lado, se sistematiza el pensamiento de la CEPAL como institución y de sus principales intelectuales sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad en las fases estructuralista y neoestructuralista. Por otro lado, se propone avanzar hacia un nuevo estadio del pensamiento cepalino a partir del acumulado de ideas que han surgido a lo largo de la historia institucional sobre dichas temáticas. Este nuevo tiempo requiere actualizar el neoestructuralismo, en tanto sistema de pensamiento abierto y no autocontenido, mediante la convergencia con la economía ecológica, uno de los enfoques de la corriente heterodoxa de pensamiento económico. El pensamiento de la CEPAL contiene ya las bases para transitar hacia un neoestructuralismo más ecológico, tanto en su acervo histórico de ideas como en su pensamiento contemporáneo. El desafío es contar con un Prebisch ecológico, tal como lo propusiera Martínez Alier (2013), uno de los más connotados economistas ecológicos.

El progreso hacia un neoestructuralismo ecológico demandaría, entre otros elementos, los siguientes: concebir la economía como un subsistema abierto al flujo de materia y energía e inserto en la sociedad y la naturaleza; integrar la problemática ecológica regional y adaptarla a los tiempos de la crisis ambiental mundial; incorporar en el modelo centro-periferia, conforme al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el intercambio ecológico desigual, la deuda ambiental y el déficit comercial físico; considerar los límites biofísicos planetarios y la integridad del patrimonio natural y los servicios ecosistémicos críticos; tomar en cuenta las escalas de producción y consumo ecológicamente sostenibles y el desacoplamiento del crecimiento respecto al uso de materiales y energía, y a las emisiones contaminantes, y establecer reglas e indicadores que estén basados en una sostenibilidad más fuerte.

La publicación de este libro llega en un momento oportuno en que la preocupación sobre la crisis ambiental, la integridad del medio ambiente y la sobreexplotación de los recursos naturales se ha instalado en la agenda internacional. Es así como en 2015, 193 países aprobaron la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, orientados a modificar el estilo de desarrollo en sus dimensiones económica, social y ambiental. El neoestructuralismo ecológico deberá afrontar los retos teóricos y prácticos a mediano plazo que se establecen en dicha Agenda y los inmediatos que plantea el 25º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 25), que se celebrará en Santiago a fines de 2019.

Este libro es resultado del esfuerzo conjunto de autores de dentro y fuera de la CEPAL, y para su elaboración se contó con el aporte fundamental del historiador del pensamiento económico Rafael

Domínguez, Catedrático de la Universidad de Cantabria (España), y con las memorias y análisis de los coautores de distintas generaciones de la CEPAL, como Osvaldo Sunkel, Jeannette Sánchez, Joseluis Samaniego y Mauricio León. Es el resultado de un esfuerzo totalmente grato de sistematización y análisis de varios documentos escritos dentro y fuera de la institución, y de los análisis y conversaciones vivas y abiertas con los autores, protagonistas y testigos privilegiados de las reflexiones y debates internos y externos, que aportaron a la interpretación o complementación de los textos. Esta obra contribuye no solo a preservar la memoria institucional y regional sobre los temas de recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad y su rol en el desarrollo de América Latina y el Caribe, sino también a visibilizar los desafíos de la teoría y la praxis en los contextos actuales de la sociedad, la economía y el ambiente, que claramente demandan un nuevo estilo de desarrollo con igualdad y sostenibilidad ambiental.

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Introducción

En el presente libro se hace una revisión panorámica de la historia del pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad desde que la institución se creara en 1948 hasta 2018, año en que se celebró el 70 aniversario de su existencia. Con ese fin se analizan las principales ideas de los economistas del núcleo duro cepalino¹, así como la producción institucional que fue cobrando cada vez mayor peso a partir de los informes de las principales Divisiones involucradas: Recursos Naturales, Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Desarrollo Social, Desarrollo Productivo y Empresarial y Comercio Internacional e Integración². Se estudia asimismo lo que hemos denominado retrospectivamente la trilogía de la equidad de la década de 1990 sobre competitividad sostenible, además del quinteto de la igualdad del siglo XXI basado en el cambio estructural progresivo con igualdad y sostenibilidad.

¹ En particular, se revisan las ideas de Raúl Prebisch (1901-1986), Celso Furtado (1920-2004), Enrique V. Iglesias (n. 1930), Fernando Fajnzylber (1940-1991) y Osvaldo Sunkel (n. 1929). Asimismo, se analizan las propuestas de otros autores de la propia CEPAL, a saber, José Leal (n. 1946), Nicolo Gligo (n. 1938), Gilberto C. Gallopín (n. 1939), Axel Douroujeanni (n. 1941) y Roberto Guimarães (n. 1951), así como de dos más vinculados a la institución en calidad de consultores: Amílcar Herrera (1920-1995) e Ignacy Sachs (n. 1927). También se examinan las propuestas de Héctor Soza (1923-2008) y Juan Martín (n. 1941), investigadores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

² Se mencionan los nombres actuales de las Divisiones correspondientes: Recursos Naturales (antes, División de Recursos Naturales y Energía, luego División de Recursos Naturales e Infraestructura), Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (antes, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos) y Comercio Internacional e Integración (antes División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento).

El libro se divide en dos capítulos que corresponden a las dos fases de la evolución del pensamiento de la CEPAL, cuya unidad básica se mantuvo incólume en cuanto al método histórico-estructural y al proyecto alternativo de pensamiento propio e ideas en acción. Las dos fases en cuestión son la estructuralista (1948-1990) y la neoestructuralista (1990-2018), que se solaparon en la década de 1980, durante la cual tuvo lugar la transición del primer neoestructuralismo tentativo a la síntesis neoestructuralista renovada. En la metodología que se emplea para revisar el pensamiento cepalino en este ámbito particular se sigue el canon schumpeteriano de combinar la historia de las ideas con la historia del análisis económico: así, la estrategia de reconstrucción histórica del pensamiento económico ambiental se complementa con la reconstrucción racional. En la primera se presta atención al contexto económico, internacional y de pensamiento sobre el desarrollo en el que surgieron las ideas, a las que se aplican técnicas del análisis crítico del discurso y el método histórico-estructural característico de la CEPAL; en la segunda se atiende a la lógica económica interna y a las correspondencias de dichas ideas con las teorías económicas y ambientales en que se sustentan.

En el plano económico e internacional, el trasfondo de estas siete décadas de pensamiento cepalino está marcado por el tránsito del desarrollismo a la globalización neoliberal. A grandes rasgos, se recorre la mutación del régimen internacional de Bretton Woods en Consenso de Washington, con la crisis inducida de la deuda en América Latina que debilitó la agenda del nuevo orden económico internacional. Luego se da paso a los hitos del regionalismo abierto —a saber, la Iniciativa para las Américas de 1990, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1992 y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) de 1994—, el rechazo del ALCA en 2005, cuando recién comenzaba el decenio del superciclo de los productos básicos, y la llegada a la región de la onda expansiva de la crisis del Atlántico Norte, cuyos efectos posteriores (la Gran Recesión y el Estancamiento Secular) condujeron a que la mayoría de los gobiernos progresistas que habían cabalgado sobre el último auge de las materias primas acabaran siendo desalojados del poder.

En el plano de las ideas, el telón de fondo es la evolución desde el desarrollo económico (y social) como crecimiento con cambio estructural hacia los estilos de desarrollo alternativo. En el primero, los recursos naturales se consideraban a la manera neoclásica, como un mero factor de producción para la industrialización; en los segundos, la discusión estuvo atravesada por el debate de la década de 1970 sobre el medio ambiente humano y los límites del crecimiento, y se acabó incorporando el medio ambiente y su cuidado en un marco dependentista, con el trasfondo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972. A fines de la década de 1980, el tradicional enfoque

teórico keynesiano (centrado en la demanda externa e interna y en la distribución del ingreso y su influencia sobre el progreso tecnológico) empezó a dar paso a otro en que se atendía más al lado de la oferta, a partir de un relato de transformación productiva con equidad, sostenibilidad y competitividad —la etiqueta del crecimiento inclusivo— como correspondía al momento globalizador. Fue entonces cuando el enfoque evolucionista (schumpeteriano) de la eficiencia productiva, que se centraba en la innovación y venía de la reflexión de Fajnzylber de la década de 1980, tomó cada vez más fuerza y ocupó más espacio en la reflexión teórica. Esto abrió el camino de manera natural a una nueva síntesis de la síntesis: una combinación de progreso técnico bajo en carbono (como innovación schumpeteriana) y keynesianismo ambiental, que queda materializada en la propuesta del gran impulso ambiental.

En un libro de historia del pensamiento económico, los conceptos o unidades de ideas importan. Por ese motivo, en la obra se dedica especial atención a definir algunos conceptos particularmente debatidos, como los siguientes: recursos naturales (renovables y no renovables), medio ambiente (natural y construido), patrimonio natural, sustentabilidad o sostenibilidad (ambiental y económica, y sus variantes, a saber, muy débil, débil y fuerte), capital (ecológico, natural crítico, perdurable y reproducible) y desarrollo sustentable o sostenible.

A partir de ahí se identifican tres problemáticas recurrentes de la reflexión histórica de la CEPAL, a propósito de los recursos naturales, el medio ambiente y la sostenibilidad: i) la institucionalidad asimétrica de los mercados mundiales de productos intensivos en recursos naturales (productos primarios o básicos), y la diferenciación centro-periferia entre países fijadores y tomadores de precios, y entre economías industriales y extractivas; ii) los consiguientes términos de intercambio tendencialmente desfavorables para la periferia, que exigirán medidas de política económica internas y de cooperación internacional articuladas en torno a la planificación del desarrollo y la inserción activa en el mercado internacional, a fin de corregir los efectos de esa situación de desventaja estructural (incluida la heterogeneidad estructural interna) y las asimetrías en las reglas de juego comerciales y financieras internacionales (responsables también de una gran volatilidad de los precios), y iii) la cuestión de la soberanía sobre los recursos naturales, la regulación del acceso de las empresas extranjeras a su explotación y el modo en que el Estado se relaciona con ellas para corregir las externalidades sociales y ambientales negativas y convertir las rentas derivadas de la explotación de recursos naturales no renovables en capital perdurable o reproducible, todo ello bajo la etiqueta de la nueva gobernanza de los recursos naturales.

En el pensamiento de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad, el énfasis en cada uno de estos problemas fue

variando a lo largo de sus 70 años de historia. Por ello, se decidió ordenar las tres problemáticas anteriores por décadas conforme a la tradición de autorreflexión crítica sobre la producción de ideas propias y alternativas de la institución, y se seleccionaron 24 textos representativos de la fase estructuralista y 36 de la fase neoestructuralista, incremento que expresa la creciente preocupación por los temas de la agenda ambiental de desarrollo sostenible a partir del proceso que se inició en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992.

En el primer capítulo se estudia el pensamiento cepalino sobre los recursos naturales desde la creación de la CEPAL hasta el final de la década de 1980. En la sección A se aborda la década de 1950, en que la idea clásica de explotar (y, subsidiariamente, conservar) los recursos naturales para la industrialización fue el mensaje dominante. La sección B se refiere a la década de 1960, cuando se mantuvo ese enfoque productivista y se amplió la noción de desarrollo económico (crecimiento económico con transformación productiva) a los aspectos sociales (desarrollo económico y social), aunque se acabó reconociendo que el estilo de desarrollo que se perseguía era tan imposible de alcanzar como incompatible con el medio ambiente y la soberanía sobre unos recursos naturales que había que conservar o renovar. En la sección C, relativa a los acontecimientos de la década de 1970, cuando la crisis ambiental detonó la respuesta de la CEPAL a la doctrina (neo)malthusiana de los límites del crecimiento, aborda el giro soberanista de la teoría estructuralista de la dependencia sobre el control de los recursos naturales en el marco del nuevo orden económico internacional, giro en que se formuló por primera vez el principio de las responsabilidades compartidas pero diferenciadas. En la sección D se abarca la década de 1980, cuando la CEPAL hizo su aporte a la agenda mundial de desarrollo sostenible por medio del programa de investigación sobre los estilos de desarrollo, cuya vigencia intelectual se mantuvo (como se comprobaría con su recuperación posterior) pese a la pérdida de fuelle institucional ante la crisis inducida de la deuda.

En el segundo capítulo se estudian las tres décadas restantes del pensamiento de la CEPAL, tras una sección A en que se proporciona un marco teórico-metodológico y una discusión conceptual, dado el peso que en esta fase neoestructuralista adquiere el debate sobre el desarrollo sostenible. Las últimas tres décadas del discurrir intelectual cepalino se definieron a partir de la agenda internacional del proceso de Río-Johannesburgo-Río de las Naciones Unidas, que condujo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, aprobado en el 21º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 21). Durante la década de 1990, que se revisa en la sección B, se formuló la propuesta neoestructuralista en el nuevo

contexto de regionalismo abierto, que supuso una reconducción desde los estilos de desarrollo alternativo hacia la modernización ecológica (los recursos naturales como factor de producción con ventajas comparativas dinámicas para la inserción internacional). Asimismo, el desarrollo sostenible se interpretó como un problema de protección ambiental y lucha contra la pobreza que podía resolverse con crecimiento económico menos intensivo en energía y más inclusivo en lo social. Durante la década de 2000, a la que se hace referencia en la sección C, la ortodoxia de la modernización ecológica empezó a batirse en retirada tras la decepción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), momento en que hubo varios cuestionamientos de la noción estándar de desarrollo sostenible, se plantearon alternativas posibles y esbozos utópicos, y se empezaron a recuperar las propuestas de cambio de estilo de desarrollo en un esquema neoestructuralista cada vez más crítico con el neoliberalismo. No obstante, semejantes planteamientos no se lograrían abrir paso hasta después de la crisis financiera de 2008. En la década de 2010, que se examina en la sección D, a partir de la trilogía de la igualdad y su lema de “crecer e igualar con sostenibilidad ambiental”, se reconfiguró la propuesta alternativa de estilos de desarrollo con la noción de cambio estructural progresivo por medio del gran impulso ambiental articulada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que compartió las tres narrativas cepalinas de la transformación productiva para la reducción de la pobreza, la desigualdad y la insostenibilidad.

El libro se cierra con unas conclusiones generales en que se resumen los elementos de cambio y continuidad entre los dos períodos, así como los principales hitos y la vigencia del pensamiento de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad. Se encuadra dicho pensamiento en la historia general del pensamiento económico y, por último, se señalan los desafíos que enfrenta en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el 25° período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 25), que se celebrará en Santiago a fines de 2019.

Capítulo I

El pensamiento estructuralista de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad (1948-1990)

El objetivo del presente capítulo es reconstruir y repasar el pensamiento estructuralista sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948 hasta fines de la década de 1980. Para ello se analizan las principales ideas de los economistas del núcleo duro de la CEPAL: Raúl Prebisch (1901-1986), Celso Furtado (1920-2004), Enrique V. Iglesias (n. 1930) y, sobre todo, Osvaldo Sunkel (n. 1929); se ha dejado la figura de Fernando Fajnzylber (1940-1991) para el siguiente capítulo. También se incluyen dos autores vinculados a la CEPAL como consultores (Amílcar Herrera (1920-1995) e Ignacy Sachs (n. 1927)), con referencias específicas a varios investigadores del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), como Héctor Soza (1923-2008), Juan Martín (n. 1941), y de la propia CEPAL, como José Leal (n. 1946) y Nicolo Gligo (n. 1938).

Si se consideran las ideas como creencias normativas o causales mantenidas por individuos o adoptadas por instituciones que influyen en sus actitudes y acciones (Emmerij, Jolly y Weiss, 2005), es necesario analizar las ideas referidas a los recursos naturales y el medio ambiente de los intelectuales de la CEPAL en su contexto económico, internacional y de pensamiento sobre el desarrollo. En el plano económico e internacional, el período analizado experimentó el tránsito

del desarrollismo a la globalización neoliberal, tras la mutación del régimen internacional de Bretton Woods en el Consenso de Washington. En ese contexto, la crisis inducida de la deuda en América Latina debilitó la agenda del nuevo orden económico internacional (Singer, 2001; Sunkel, 2006; Ocampo, 2014a; Bielschowsky y Macedo, 2016).

En el plano de las ideas, se produjo una evolución del desarrollo económico (y social) como crecimiento con cambio estructural (que consideraba los recursos naturales, a la manera neoclásica, como un mero factor de producción para alcanzar la industrialización) a los estilos de desarrollo alternativo. Este proceso se enmarcó en el debate sobre el medio ambiente humano y los límites del crecimiento de la década de 1970, al que también se incorporó el medio ambiente y su cuidado en un marco dependientista (Cardoso, 1977a; Streeten, 1979). No obstante, a fines de la década de 1980 ese enfoque radical ya se batía en retirada, tanto en el plano institucional como en el de las ideas (Kay, 1993).

La metodología utilizada en este estudio sigue la “estrategia exegética” (Biddle, 2003, pág. 2). Se trata de un criterio de interpretación de textos a partir de la reconstrucción del contexto en que fueron elaborados, que se analiza con el método histórico-estructural, de carácter “crítico, histórico, dialéctico y totalizante” (Sunkel y Paz, 1970, pág. 140). Este es uno de los principales elementos de unidad del pensamiento de la CEPAL, junto con su carácter de proyecto alternativo (Rodríguez, 2006). Esta heurística basada en la reconstrucción histórica se considera superior a la de la reconstrucción racional, que reduce el análisis a la dimensión económica (Blaug, 2001). Sin embargo, no se renuncia a buscar la complementariedad entre ambos tipos de reconstrucción, pues las ideas se examinan bajo la óptica del presente (Roncaglia, 2005). En este caso, se tiene en cuenta la actualización del pensamiento de la CEPAL en su 70° aniversario.

Los tres conceptos analizados (recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad) se consideran elementos componentes o “unidades de ideas”¹. Para su delimitación, se utilizan las definiciones que se especifican a continuación de recursos naturales, medio ambiente (en su doble acepción), sostenibilidad y patrimonio natural. Los recursos naturales “surgen de la manipulación que las sociedades humanas hacen de los elementos y procesos de la naturaleza con el objeto de otorgarles valor de uso e intercambio”, siendo este último

¹ “Tipos de categorías, pensamientos sobre aspectos particulares de la experiencia común, presuposiciones implícitas o explícitas, fórmulas sagradas y palabras clave, teoremas filosóficos, o las hipótesis más amplias, generalizaciones o supuestos metodológicos de varias ciencias” (Lovejoy, 1938, pág. 538).

dependiente del progreso tecnológico². Por ese motivo, “las ventajas naturales deberían tratarse siempre como factores dinámicos y no estáticos” (Sánchez, 1993, págs. 168-169). A diferencia de los recursos naturales, que son el verdadero “capital natural de la sociedad” (Sunkel, 1981, pág. 22), el concepto de medio ambiente no es tan fácil de aprehender. A esta dificultad se añaden las ambigüedades de su traducción del término inglés (*environment*) al español: desde la Conferencia sobre el Medio Humano de 1972, las Naciones Unidas distinguieron entre medio ambiente natural (*natural environment*) y medio ambiente artificial o construido (*man-made environment*), siendo la suma de ambos el medio ambiente humano (*human environment*). Este último concepto formó parte del título en inglés de ese evento en que se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Su definición fue el resultado de la combinación de dos posiciones que reflejaron entonces los intereses respectivos del mundo desarrollado (con una perspectiva universal de conservación de la naturaleza) y del mundo en desarrollo (con una perspectiva de superación de la pobreza) (Bielschowsky, 2010). Como señala Gallopín (1980, pág. 223), con la primera perspectiva se destacó “la preocupación por el equilibrio ecológico global y los componentes biofísicoquímicos del medio ambiente”, mientras que la segunda se centró “más que nada en los alcances sociales del problema”.

En la CEPAL, Sunkel (1981, pág. 16) fijó la definición de medio ambiente como sigue:

[E]l entorno biofísico natural de la sociedad y sus sucesivas transformaciones artificiales así como su despliegue espacial. Se trata específicamente de la energía solar, el aire, el agua y la tierra —fauna, flora, minerales y espacio (en el sentido de superficie disponible para la actividad humana)— así como del medio ambiente construido o artificializado y las interacciones ecológicas de todos estos elementos y de ellos y la sociedad humana.

² “Los recursos naturales no constituyen un dato objetivo y prefijado, sino que son el producto del conocimiento empírico y de la exploración científica, así como del conocimiento tecnológico respecto de las formas y modos de aprovechar la naturaleza, es decir, de las maneras cómo transformar la materia y energía que ésta brinda, en elementos útiles para el hombre” (Sunkel, 1981, pág. 20). Por tal razón, “la propia condición de ‘recurso’ que se le atribuya a algún elemento de la naturaleza depende del conocimiento empírico, tecnológico y científico, y de las prioridades sociales, de tal manera que —por un descubrimiento científico o un cambio de precios relativos— una materia que se consideraba desecho puede transformarse en recurso energético, o un mineral valioso perder todo interés económico y sociopolítico” (Sunkel, 1981, pág. 118).

Uno de los investigadores que trabajó más estrechamente con Sunkel fue José Leal³, que presentó una propuesta de definición relacional de medio ambiente: “un sistema de unión entre los sistemas natural y social”, que debe estudiarse “con un enfoque sistémico y teniendo en cuenta la complejidad de sus interrelaciones” (Leal, 1986, pág. 155). Entretanto, el especialista en temas ambientales que Sunkel llevó a la CEPAL para el proyecto pionero CEPAL/PNUMA, Nicolo Gligo, retomó la definición relacional⁴. Este experto añadió el concepto fundamental de la “sustentabilidad ambiental de los procesos de desarrollo de una sociedad”, que definió “como una condición en que se logra la coexistencia armónica del hombre con su medio ambiente, se equilibran los sistemas transformados y creados, se minimiza la entropía de los procesos modificatorios y se evitan, por tanto, sus deterioros” (Gligo, 1987a, pág. 28). Sin embargo, y aunque aplicó la distinción entre medio ambiente natural (“entorno biofísico natural”) y “medio ambiente construido”, Sunkel (1981, págs. 7 y 15), recurre al término de medio ambiente solo como equivalente de su acepción natural en el informe de referencia de la CEPAL y en el libro que, a partir de ese material, publicó después⁶. Esto enlaza con un último apunte a propósito del término patrimonio natural: se trataría del “acervo de recursos naturales y medio ambiente natural” (Gligo, 1991, pág. 263; Gligo, 1986) que, más allá de los valores de uso e intercambio otorgados por la economía política clásica (que reflejaban los intereses de los países desarrollados), debe valorarse de acuerdo a los criterios de otras disciplinas, como la ecología (para la que el patrimonio natural tendría un valor intrínseco o de permanencia por su contribución al ecosistema) o la geografía (en la que tendría un “valor histórico por su aporte a la evolución de la región”, entendida como espacio homogéneo) (Gligo, 1990a, pág. 15).

Especificado el marco conceptual, en el capítulo se plantean tres tesis que cualifican las interpretaciones prevaletientes en esta materia. La primera y la segunda matizan la afirmación de que en los países de América

³ Ingeniero civil de formación, José Leal formó parte del equipo de consultores de la Comisión Brundtland. Antes de incorporarse a la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, fue funcionario y consultor del PNUMA en Nairobi. Véase “José Leal” [en línea] <https://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/8/40508/P40508.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>.

⁴ Gligo es ingeniero agrónomo de formación. Fue profesor de la Escuela de Agronomía de la Universidad de Chile y después de la Universidad de Buenos Aires. Trabajó previamente para los dos Gobiernos democráticos de Chile anteriores al golpe de Pinochet y fue consultor del PNUMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Véase “Nicolo Gligo Viel” [en línea] <http://www.inap.uchile.cl/instituto/cuerpo-academico/103552/nicolo-gligo-viel>.

⁵ “Es imposible entender la complejidad del medio ambiente, definido como la relación de la sociedad con su entorno, sin comprender cómo reacciona el medio natural ante la intervención antrópica” (Gligo, 2001, pág. 41).

⁶ “Utilizaremos indistintamente las expresiones medio ambiente, ambiente, ambiente físico, biosfera y naturaleza. La definición implica ambigüedades y problemas que no desconocemos, pero es suficiente y apropiado para los efectos del presente trabajo” (Sunkel 1980a, pág. 13).

Latina las preocupaciones ambientales (incluidas las referencias a los recursos naturales) eran inexistentes antes de 1970 y luego se incorporaron “desde afuera” y “desde arriba” [...] en virtud del interés de organismos vinculados al sistema de las Naciones Unidas, primero, y al sistema financiero internacional, después (Castro, 2000, pág. 43). En realidad, las preocupaciones ambientales, aunque expresadas inicialmente en términos de conservación de los recursos naturales, formaron parte del núcleo duro del pensamiento estructuralista desde el nacimiento mismo de la CEPAL. Si bien esas inquietudes llegaron desde arriba en la década de 1970 (enunciadas ya en clave ambiental), es muy discutible que los intelectuales de la CEPAL las hayan importado desde afuera de la región. Enrique V. Iglesias fue el encargado de coordinar en las Naciones Unidas todo el proceso preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y, desde su desempeño como Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1972-1985), puso en marcha las principales acciones institucionales para introducir los problemas ambientales en el corazón de las preocupaciones de la institución⁷. La tercera tesis, por su parte, se refiere a que la propuesta radical de Sunkel sobre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina (que marcó el punto culminante del pensamiento estructuralista de la dependencia al final de la década de 1970) “fue perdiendo gradualmente su lugar destacado en la producción de la CEPAL” (Bielschowsky, 2009, pág. 189). Más bien, habría que matizar que mantuvo su vigor intelectual durante la marea neoliberal de la década de 1980 gracias a la labor del propio Sunkel como coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, creada en 1980. Y gracias a ello fue como se pudo reformular el programa de los estilos de desarrollo (la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría sin descuidar la conservación del medio ambiente) a partir de dos grandes proyectos de investigación ambiental⁸. Entonces se comenzó a

⁷ En concreto, bajo el mandato de Iglesias se inició la colaboración con el PNUMA para llevar a cabo un proyecto de información acerca de los problemas del medio ambiente en América Latina (1974-1976), se contrató a Sunkel para dirigir el proyecto Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina (1978-1980) y se puso en marcha la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA (1980), que, diez años después, acabaría integrándose en la División del Medio Ambiente y de los Asentamientos Humanos (Gligo, 1985 y 2001). En el informe del primer proyecto mencionado se dice que el interés por el medio ambiente se remonta al Seminario Regional Latinoamericano sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo de septiembre de 1971, preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. También se habla de “la voluntad manifiesta de varios países de la región de adoptar políticas expresas de protección del medio ambiente y de defensa de los recursos naturales” (refiriéndose a la Argentina, Colombia, Jamaica, México y Venezuela) y se hace referencia a un “curso experimental de desarrollo y medio ambiente”. Este curso fue impartido en 1974 por expertos de la CEPAL y el ILPES, en colaboración con el Gobierno de la Argentina, y luego se replicó en el Brasil (CEPAL/PNUMA, 1976, págs. 94 y 110).

⁸ Se trata de los proyectos de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA, Cooperación Horizontal en América Latina en Materia de Estilos de desarrollo y Medio Ambiente (1980-1982) e Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Procesos de Planificación del Desarrollo: Estudios de Casos, Aspectos Metodológicos y Cooperación Horizontal, también con el ILPES (1983-1985). Véase Gligo (1988).

hablar de transformación productiva con equidad y sostenibilidad para el ciclo siguiente, ya de orientación neoestructuralista, a partir de los trabajos seminales de Fajnzylber (1983, 1988 y 1989) como director de la División Conjunta CEPAL/ONU/DI.

Sobre esa base, se analizan en el capítulo tres problemáticas recurrentes: i) la institucionalidad asimétrica de los mercados mundiales de productos intensivos en recursos naturales (productos primarios o básicos), lo que remite a la diferenciación fundante centro-periferia (como eje articulador del pensamiento estructuralista) entre “economías (industriales) integradas” cuyos productos se valoran en un “mercado de vendedores” y “economías extractivas” sometidas a las reglas de un “mercado de compradores”; ii) los consiguientes términos de intercambio tendencialmente desfavorables para la periferia, que precisarán medidas de política económica internas y de cooperación internacional, articuladas en torno a la planificación del desarrollo, para corregir tanto los efectos de esa situación de desventaja estructural (incluida la heterogeneidad estructural interna) como las asimetrías en las reglas de juego comerciales y financieras internacionales, y iii) la cuestión de la soberanía sobre los recursos naturales y la regulación del acceso de las empresas extranjeras a su explotación (Sánchez, 1993; Sánchez, 2005). El énfasis de cada una de estas problemáticas se mantuvo con distinta intensidad a lo largo del período analizado. Sin embargo, al final de la década de 1960 y durante toda la década de 1970 fue cuando todo el conjunto quedó integrado en un planteamiento de acción colectiva. En este punto, los pensadores de la CEPAL (liderados por Raúl Prebisch) actuaron como verdaderos intelectuales orgánicos del Tercer Mundo (Pinto, 1986) hasta que, en la década siguiente, el ajuste recesivo de la crisis inducida de la deuda relegó a un segundo plano la discusión internacional y los esfuerzos se concentraron en integrar las cuestiones ambientales en la planificación de un desarrollo sostenido a largo plazo, es decir, de un desarrollo más sostenible.

Algunos de los aportes concretos pueden desbordar la organización de la información por décadas. Por ese motivo, se ha decidido incluirlos en la década en que alcanzaron mayor relevancia. La estructura del capítulo se divide en cinco secciones. En la sección A se estudia el incipiente pensamiento regional sobre los recursos naturales desde la creación de la CEPAL en febrero de 1948 hasta el final de la década de 1950. En ese período, el mensaje dominante se basó en la idea clásica de la explotación (y subsidiariamente la conservación) de los recursos naturales para la industrialización. En la sección B, relativa a la década de 1960, el mantenimiento de ese enfoque productivista de los recursos naturales se envolvió ya en un marco teórico implícito (la teoría sobre la exportación de productos básicos o *staple theory*). De esta forma se amplió el objetivo del desarrollo, del crecimiento económico con transformación productiva, a los aspectos sociales (desarrollo económico

y social). Sin embargo, se acabó por reconocer abruptamente que el estilo de desarrollo perseguido era tan imposible de alcanzar como incompatible con el medio ambiente y con la soberanía sobre unos recursos naturales que había que conservar o renovar.

En la sección C, donde se analiza el contexto de la crisis ambiental de la década de 1970, se aborda la respuesta a la doctrina (neo)malthusiana de los límites del crecimiento con las construcciones alternativas del ecodesarrollo y el Modelo Mundial Latinoamericano, así como el giro soberanista de la teoría estructuralista de la dependencia sobre el control de los recursos naturales en el marco del nuevo orden económico internacional. En la sección D se estudian los aportes del programa de investigación sobre los estilos de desarrollo y su pervivencia intelectual pese a la pérdida de estímulo institucional ante la crisis inducida de la deuda con la contribución de la CEPAL a la agenda global de desarrollo sostenible en la década de 1980. El capítulo finaliza con las conclusiones sobre los cambios y las continuidades, así como los principales hitos y la vigencia del estructuralismo de la CEPAL en relación con los recursos naturales, el medio ambiente y la sostenibilidad, con algunas notas acerca de su encuadre en la historia general del pensamiento económico.

A. La explotación de los recursos naturales para la industrialización (nacimiento de la CEPAL y década de 1950): “saber extraer”

1. Abundancia y dependencia: los recursos naturales en el nacimiento de la CEPAL

Los recursos naturales están en la raíz del pensamiento de la CEPAL desde el momento mismo de su concepción. La creación del organismo se debe al emprendimiento institucional del diplomático chileno Hernán Santa Cruz, embajador de Chile ante las Naciones Unidas, donde ejerció como delegado en el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Santa Cruz logró sortear la tenaz oposición de los Estados Unidos a la iniciativa de crear la CEPAL, entonces considerada rival independiente de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Tras la creación de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) en 1946, Santa Cruz presentó al ECOSOC en junio de 1947 un proyecto de resolución en que se proponía poner en marcha una comisión económica para América Latina al objeto de “desarrollar la industria de los países de América Latina y utilizar al máximo sus enormes recursos naturales para elevar el nivel de vida de sus habitantes” (Santa Cruz, 1995, pág. 25). En la defensa de la propuesta ante el ECOSOC, Santa Cruz resaltó la contribución

que había hecho América Latina a los aliados en la Segunda Guerra Mundial mediante el suministro de “petróleo, cobre y otros minerales, trigo, azúcar, café, algodón, lana, nitratos, etc., a precios congelados a bajos niveles, en tanto las manufacturas, incluyendo los bienes de capital que no se pudieron adquirir durante el período bélico, alcanzaban en 1947 precios cada día más altos” (Santa Cruz, 1995, pág. 26).

Los delegados cubano y venezolano, los otros representantes latinoamericanos en el ECOSOC, respaldaron la propuesta. En concreto, el embajador venezolano, Carlos d’Ascoli, “llamó la atención sobre la dependencia económica de América Latina, citando a su país y al petróleo como ejemplo para concluir que era urgente diversificar la producción y asegurar a los países productores de materias primas un trato justo mediante precios estables y remunerativos, lo que exigía la intervención de las Naciones Unidas” (Santa Cruz, 1995, pág. 26). El ECOSOC decidió entonces formar una comisión especial que se encargaría de estudiar la posible creación de una nueva comisión regional, en la que se integró también al Perú. A fines de 1947, los cuatro delegados latinoamericanos redactaron un informe que respaldaba esa iniciativa (ECOSOC, 1947), en cuyo diagnóstico se recordaba “la dependencia respecto a las industrias extractivas y a la producción de cosechas en monocultivo, para las que solo existen mercados convenientes en ultramar”. Lo anterior, unido a la falta de ahorro nacional, la repatriación de beneficios de las inversiones extranjeras, el servicio de la deuda y la estrechez del mercado interno (por los bajos salarios, la desigual distribución del ingreso y la ausencia de integración regional), hacía necesario crear una comisión regional que canalizara la asistencia técnica y financiera para llevar a cabo “planes de desarrollo” (cfr. Hodara, 1987, pág. 385). El documento concluía con un llamamiento a que la nueva comisión económica aplicara “una política amplia y coordinada de desarrollo económico y social, dirigida a elevar los niveles de vida de la población, a diversificar sus economías, a promover el comercio exterior, a modernizar las técnicas en su agricultura, su industria, sus transportes y su comercio; utilizando en plenitud sus recursos naturales” (cfr. Santa Cruz, 1995, págs. 29 y 30).

Tras la creación de la CEPAL en febrero de 1948 por un período de prueba de un trienio, los recursos naturales aparecen ya en un documento del primer período de sesiones, de fecha 14 de junio de 1948, titulado “Propuesta peruana sobre estudios de los principios y formas de las empresas y posibilidades de inversión de capitales nacionales y extranjeros en la explotación de recursos naturales de la América Latina” (CEPAL, 1948). En este breve texto, el Gobierno del Perú proponía que la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL realizara los estudios pertinentes sobre “las probabilidades de inversión de capital nacional y extranjero en empresas mixtas para explotar los recursos naturales de este continente

o establecer nuevas empresas industriales” (CEPAL, 1948, pág. 2), en el marco de lo establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo de La Habana, que se había celebrado poco antes a instancias del ECOSOC. Esta última referencia no es baladí, ya que dicha Conferencia, que tuvo lugar entre noviembre de 1947 y marzo de 1948, debió haber gestado la Organización Internacional de Comercio (OIC) como tercer pilar del sistema de Bretton Woods (Singer, 2001). Sin embargo, en 1950 esa iniciativa se vio frustrada por el rechazo del Congreso estadounidense a ratificar el convenio de la OIC, lo que indujo a los otros 53 países signatarios (14 de ellos de América Latina) a abandonar el intento de establecer aquel organismo que habría equilibrado la institucionalidad de Bretton Woods (Graz, 2016).

La Carta de la Habana para una Organización Internacional de Comercio, con su balance entre las reglas del mercado y la intervención estatal (Graz, 2016), planteaba la subordinación del comercio a los objetivos de desarrollo (entendido como industrialización, que era la reivindicación del momento)⁹ y de pleno empleo. Así, entre sus propósitos estaba “fomentar y ayudar el desarrollo industrial y el económico en general, especialmente en aquellos países cuyo desarrollo industrial está aún en sus comienzos” (artículo 1). Concretamente, se pretendía “estudiar los recursos naturales y potencialidades de desarrollo industrial y de desarrollo económico general [...] y ayudar a elaborar los planes relativos a tal desarrollo” por medio de la cooperación internacional “en colaboración con organizaciones regionales” (artículo 10). Lo anterior explicaría la urgencia y la pertinencia de la iniciativa latinoamericana de crear la CEPAL. En relación con el empleo, se instaba a “tener plenamente en cuenta los derechos de los trabajadores”, incluido “el mejoramiento de los salarios y de las condiciones de trabajo en la medida en que lo pueda permitir la productividad”. Se enviaba un mensaje inequívoco contra el *dumping* social practicado por las multinacionales de la agricultura de plantación, al afirmar que “las condiciones inequitativas de trabajo, especialmente en la producción destinada a la exportación, crean dificultades en el comercio internacional” (artículo 7). Sobre la inversión extranjera, se incluía un inciso “para asegurar que no se utilice [...] como base de una intervención en los asuntos internos o en la política nacional” (artículo 12) (OIC, 1948).

También se autorizaba la adopción de medidas proteccionistas transitorias en beneficio de sectores de incipiente desarrollo durante

⁹ El objetivo de la industrialización quedó explicitado en la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz (Conferencia de Chapultepec), que se celebró por iniciativa de México en 1945. Por su parte, el Proyecto de Convenio Básico de Cooperación Económica Interamericana (aprobado finalmente en la IX Conferencia Internacional Americana de Bogotá de 1948, en la que se instituyó la Organización de los Estados Americanos) vinculó los conceptos de “industrialización” y “desarrollo económico”, al dedicar un capítulo específico a la “cooperación para la industrialización” (cfr. Domínguez, 2017, pág. 120).

la Segunda Guerra Mundial (las empresas de material de guerra, denominadas *war babies*) o de “una determinada industria destinada a la elaboración de un producto básico” afectado por caídas en los precios internacionales (artículo 13) (OIC, 1948). Se contemplaba la posibilidad de llegar a acuerdos preferenciales en “circunstancias especiales, entre ellas la necesidad de desarrollo económico” (artículo 15). Se suavizaba la aplicación del régimen general de nación más favorecida (artículo 16). Se preveían cuotas y aranceles extraordinarios para corregir dificultades coyunturales de la balanza de pagos (artículo 21) y se enumeraba toda una serie de excepciones a la regla de la no discriminación (artículo 23). Se aceptaba la aplicación de un tratamiento especial a los productos básicos, que permitiría de hecho subsidiar su exportación y establecer restricciones cuantitativas (artículos 20, 22 y 27). Por último, se prestaba atención a las dificultades especiales que rigen la producción, el intercambio y el consumo de algunos productos básicos¹⁰. En ese sentido, se consideraba la posibilidad de darles “un tratamiento especial [...] por medio de convenios intergubernamentales” (artículo 55) destinados, entre otros objetivos, a “evitar o moderar fluctuaciones pronunciadas en el precio” y “mantener y desarrollar los recursos naturales del mundo y protegerlos contra un agotamiento innecesario” (artículo 57) (OIC, 1948).

Con los primeros documentos del nacimiento de la CEPAL y el referente de la malograda Carta de La Habana quedaron fijados los temas que delimitarían el marco interpretativo del dilema histórico de América Latina sobre los recursos naturales y el medio ambiente. Esa disyuntiva se representaría en dos actos en las siguientes décadas. El primer acto fue el debate de valorización frente a dependencia, en el contexto del estructuralismo y su radicalización a fines de la década de 1960, y se desplegó con toda su épica en la década de 1970, para terminar en la de 1980. En el segundo acto se contrapuso el cuidado a la dependencia, ya bajo la reformulación del neoestructuralismo a partir de la década de 1990 (Sunkel, 2011). Al primer acto se llegó tras un trayecto histórico que pasaría factura. Desde el período colonial hasta la crisis de 1929, la gran riqueza de recursos naturales había conducido a la integración periférica de América Latina en la economía mundial como exportadora de materias primas y fuente de acumulación de capital a través de trabajo barato. La región volvió a ocupar esa posición tras el interregno de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, cuando la industrialización por sustitución de importaciones (necesidad y consecuencia, respectivamente, de ambos episodios) resultó subvertida por la dependencia regional del capitalismo transnacional (Pinto, 1965;

¹⁰ Definidos como “cualquier producto agrícola, forestal, pesquero o cualquier mineral, en su forma natural o, bien, después de haber sido elaborado en la forma habitualmente requerida para su venta en un volumen substancial en el mercado internacional” (artículo 56) (OIC, 1948).

Furtado, 1966, 1970, 1971 y 1987a; Dos Santos, 1969 y 1970; Sunkel y Paz, 1970; Sunkel, 1971).

Precisamente, la primera fractura de la década de 1920 en el empeoramiento escalonado de los precios relativos de los productos básicos (Ocampo y Parra-Lancourt, 2003 y 2010) es lo que condujo a Raúl Prebisch a elaborar la famosa tesis del deterioro secular de los términos de intercambio respecto de los productos primarios, en abierta contradicción con la teoría de las ventajas comparativas de la economía política clásica y su recomendación a favor del libre comercio (Bielschowsky, 1998). El hallazgo de Prebisch, entonces consultor de una CEPAL incipiente, fue simultáneo al de Hans Singer (Prebisch, 1949; Singer, 1950a), lo que confirma no solo la antigua tesis de la lógica del descubrimiento múltiple, sino que “las ideas son las cosas más migratorias del mundo” (Lovejoy, 1940, pág. 16)¹¹. En este caso, el periplo que llevó al joven Prebisch de la Argentina a Australia, los Estados Unidos, Suiza, el Reino Unido, varios países de América del Sur, México y la República Dominicana (Love, Brambilia y Martínez, 1980; Urquidi, 1986; Gurrieri, 2001; Cortés, 2001), se cruzó con el trayecto Alemania-Reino Unido-Estados Unidos del todavía más joven Singer (Singer, 1984) y los hizo converger en el sistema de las Naciones Unidas. Los trabajos seminales de Prebisch y Singer fueron publicados por El Colegio de México en *El Trimestre Económico* (Prebisch, 1949; Singer, 1950b), que fue de hecho la voz de la CEPAL hasta que la Comisión contó con su propia revista. La publicación fue dirigida entre 1949 y 1957 por Víctor L. Urquidi, a quien Prebisch incorporaría a la CEPAL en 1951, donde habría de permanecer hasta 1957 (Urquidi, 1986; Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1991)¹².

En sus migraciones, además, las ideas pueden recibir influencias directas de factores políticos y económicos propios del nuevo contexto, o influencias indirectas que, a través del descontento político o las crisis económicas, crean un ambiente de mayor receptividad de unas ideas y no de otras (Mandelbaum, 1965). Así pasó con la influencia que Prebisch recibió del estadounidense John H. Williams (1887-1980), economista internacional de Harvard y vicepresidente de la Reserva Federal. Williams fue el referente para la adopción del patrón oro-dólar durante la Conferencia de Bretton Woods e inspiró a Prebisch, con quien mantuvo una larga amistad desde la década de 1920, con sus críticas a la teoría ricardiana de las ventajas comparativas del comercio internacional. Según

¹¹ Singer había elaborado en 1948 un estudio con los datos sobre los que trabajaría Prebisch en la segunda mitad de ese año. Sin embargo, Prebisch se adelantó en la tesis del deterioro de los términos de intercambio (Love, Brambilia y Martínez, 1980; Love, 1987; Hodara, 1987).

¹² La contribución de Urquidi al pensamiento sobre recursos naturales y medio ambiente sería luego muy destacada por conducto de la fundación del Centro de Estudios Económicos y Demográficos (1964) en El Colegio de México y del Centro Tepoztlán (1980). Entre sus trabajos pioneros están Urquidi (1969, 1971, 1979a y 1985) y Daly, Urquidi y Peña (1974).

Williams, los “países jóvenes” (exportadores de productos agrícolas como la Argentina) dependían del mantenimiento en los mercados importadores de sus productos básicos, y de la producción y el empleo de los “países avanzados” o “clave” (véase Brenta, 2017, pág. 237).

De ese marco teórico-conceptual, Prebisch infirió la internacionalización del binomio centro-periferia (que luego aplicó en la Argentina a partir de los escritos de Ernest Wageman), la tendencia al deterioro de los términos de intercambio y el imperativo de la industrialización con apoyo de financiación para el desarrollo mediante la cooperación internacional y la inversión extranjera (Brenta, 2017; Hodara, 1987). En 1948, Prebisch fue recomendado por Felipe Pazos para trabajar en el Fondo Monetario Internacional (FMI). Su candidatura fue rechazada porque, si bien no era de izquierda, sino que representaba una especie de tercera vía entre la ortodoxia neoclásica y la herejía marxista (Cardoso, 1977a; Jaguaribe, 1987), su heterodoxia resultaba “insensible al discreto encanto de la buena doctrina, justificadora del orden económico internacional que condenaba a tantos países a perpetuarse como exportadores de productos primarios” (Furtado, 1987b, pág. 377)¹³.

En realidad, la hipótesis Prebisch-Singer era una combinación de dos hipótesis complementarias sobre los mercados de bienes y factores: i) el efecto negativo de la inelasticidad precio e ingreso de la demanda de materias primas sobre los países en desarrollo (que afectaba a la demanda de alimentos de acuerdo a la ley de Engel, pero también a otras materias primas por efecto del sesgo ahorrador de mano de obra del cambio tecnológico), y ii) las asimetrías en el funcionamiento de los mercados de trabajo del centro (con su estructura productiva y económica diversificada y homogénea) y la periferia (con su estructura heterogénea y especializada). De la primera formulación se deriva que los países de la periferia crecerán más despacio, o que sus excedentes de bienes primarios tenderán a presionar a la baja los precios relativos de dichos bienes a nivel internacional.

De la segunda formulación se deduce la desigual distribución de los frutos del progreso técnico a favor de los países desarrollados, como consecuencia del funcionamiento del mercado de bienes (mayor poder de

¹³ Debe tenerse en cuenta que entre junio de 1948 y junio de 1949 aparecieron los artículos de la “versión extrema de la teoría pura del intercambio internacional” (Cardoso, 1977a, pág. 10) de Paul A. Samuelson (“International trade and the equalisation of factor prices” e “International factor-price equalisation once again”) en el *Economic Journal*, en los que se trataba de mostrar que el libre comercio iguala los salarios entre países desarrollados y en desarrollo. Treinta años después, refiriéndose a estos trabajos, Prebisch comentaría lo siguiente: “la teoría clásica del comercio internacional [...] ha servido para formular aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo que responde a intereses dominantes tanto en el centro como en la periferia. Y ha servido así durante mucho tiempo para oponerse a la industrialización deliberada de la periferia en nombre de las leyes del mercado” (Prebisch, 1979, pág. 181).

mercado para fijar precios de los exportadores de manufacturas) y factores (poder compensatorio de los trabajadores industriales organizados en sindicatos) en los países céntricos. Entretanto, la división internacional del trabajo se traduce en la insuficiencia dinámica en los países de la periferia (la absorción espuria y no genuina de la fuerza de trabajo, una parte de la cual queda desocupada y condenada a la marginalidad o la informalidad), lo que provoca un deterioro de los salarios relativos de sus trabajadores y de los términos de intercambio de esos países (Hounie y otros, 1999; Ocampo y Parra-Lancourt, 2003 y 2010; Bielschowsky, 2010; Pérez-Caldentey, 2017).

2. Recursos naturales incógnitos para una industrialización esquiua

En esas coordenadas teórico-empíricas, el tema de la industrialización se convirtió en la idea central del estructuralismo de la CEPAL en la década de 1950 (Bielschowsky, 2009): a partir de las diferencias estructurales centro-periferia, se reclamó la planificación estatal (bajo el eufemismo de “programación” a fin de sortear la fijación anticomunista de los Estados Unidos en plena Guerra Fría (Sunkel, 1977)) para promover el desarrollo en su faceta de cambio estructural de unas economías que tenían escasa diversificación productiva y dominadas por un patrón de inserción externa basado en una “especialización empobrecedora” en la exportación de productos básicos (Sunkel y Zuleta, 1990, pág. 42).

Sin embargo, en el famoso “Manifiesto de la CEPAL” de 1949 (Hirschman, 1973, pág. 269), Prebisch era muy consciente de la necesidad de exportar productos intensivos en recursos naturales (productos primarios) para financiar la importación de bienes de capital y tecnología¹⁴. En sus propios términos, se necesitaba “saber extraer de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico” (Prebisch, 1949, pág. 7; véase el texto 1 del anexo). En este sentido, los recursos naturales fueron contemplados en los estudios sobre el Brasil, Chile y México como un factor de producción que debía entrar en la combinación (tecnología) para propiciar el desarrollo económico. Se trataba de “recursos naturales para la industrialización” (CEPAL, 1951, pág. 404) y en cada país de la región formaban una “constelación diferente” (Furtado, 1954 y 1956).

Una vez sorteada la oposición de los Estados Unidos a la consolidación del organismo gracias al firme apoyo del Presidente brasileño Getulio Vargas y por mediación de las intensas gestiones de

¹⁴ El “Manifiesto de la CEPAL” se publicó como artículo en *El Trimestre Económico*, con prólogo del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Gustavo Martínez Cabañas, y fue traducido ese mismo año al portugués por Celso Furtado (Hodara, 1987).

Furtado (1987b), Prebisch logró, ya como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, afianzar la independencia de pensamiento y autonomía de decisión de la institución (Franco, 2013; Domínguez, 2016a) y se convirtió en el espejo latinoamericano de “burócrata desafiante” de su alma gemela europea, Gunnar Myrdal, Secretario Ejecutivo de la CEPE entre 1947 y 1957 (Rivarola y Appelqvist, 2011, pág. 32). En el contexto del fracaso de las demandas latinoamericanas de financiación pública para el desarrollo de la X Conferencia Internacional Americana de Caracas de 1954, Prebisch fue la mano visible que elaboró el informe de la CEPAL para la Conferencia Económica Interamericana de Río de Janeiro de ese mismo año (CEPAL, 1954). El evento formó parte de la VIII Reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), un órgano creado en la Conferencia de Chapultepec y que, por tanto, venía cargado con las demandas latinoamericanas de cooperación internacional para la industrialización (Domínguez, 2017).

Desde la autonomía de América Latina se solicitó a los Estados Unidos la creación de un fondo especial (un fondo interamericano de desarrollo industrial, agrícola y minero), que financiara programas públicos. Ese era el término que se utilizaba para describir los planes de desarrollo, un concepto tabú para la administración de Eisenhower, alérgica a la planificación por las resonancias comunistas del término (Domínguez, 2017). Así, el documento solo recogía la palabra “planificación” en las Recomendaciones y Exposición de Motivos de la Junta Preparatoria designada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión, pero no en el Informe Preliminar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión para América Latina, donde se habla de “programación”. En todo caso, en el mensaje final se destacaba “la urgencia de hacer sistemáticamente un estudio de los recursos naturales de cada país y de los métodos de su conservación y renovación” (CEPAL, 1954, pág. 103). Se señalaba que América Latina era en ese aspecto “un continente incógnito”, que precisaba de la cooperación internacional para el “estudio sistemático y extensivo de los recursos naturales [que] es inseparable de un buen sistema de planificación” (CEPAL, 1954, pág. 103). Esta propuesta con miras a “la investigación e inventario de los recursos naturales”, recogida en el Informe Preliminar (CEPAL, 1954, pág. 60; véase el texto 2 del anexo), se haría realidad años después, en el marco de la Alianza para el Progreso.

Hasta que se consiguiera ese relevamiento, cabe destacar los siguientes puntos en este documento, a modo de balance de la década de 1950: i) que el productivismo dominante de primera hora (“las exigencias del desarrollo económico”) dejaba traslucir una incipiente preocupación por la “conservación y renovación” de unos recursos naturales que implícitamente se dividían así en no renovables y renovables (CEPAL, 1954, págs. 60 y 103); ii) que la transformación de los recursos naturales debía

ser la base para la diversificación de las exportaciones, al considerarse que “eso es posible en cierto grado —y puede llegar a serlo en uno mucho mayor— si se da al estudio de los recursos naturales toda la importancia que tiene” (CEPAL, 1954, pág. 123), y iii) que “estimular el mejor aprovechamiento de sus recursos naturales” era condición necesaria para la industrialización de América Latina, pero no suficiente si faltaban las “medidas para afrontar las consecuencias económicas” que acarrearía la condición hemisférica o de “base común de materias primas estratégicas” (CEPAL, 1954, pág. 150). Entre tales medidas, se planteó la fijación de precios mínimos para los productos primarios (y su correspondiente financiación internacional), la creación de un sistema de consulta regional para coordinar acciones, así como cambios en la legislación proteccionista de los Estados Unidos relativa al régimen de aranceles flexibles sobre materias primas estratégicas. Además de interrumpir el proceso de industrialización regional sobre la base de los recursos naturales, dicho régimen arancelario profundizaba la orientación primario-exportadora de las economías latinoamericanas (CEPAL, 1954; véase el texto 3 del anexo).

B. Desarrollo económico y social y dependencia (década de 1960): el “derecho de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales”

1. La Alianza para el Progreso, el ILPES y los recursos naturales

Para América Latina, los años sesenta fueron el período en que se concentraron las esperanzas iniciales de la Alianza para el Progreso y el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como iniciativas del Presidente Kennedy, concebidas ambas por Walt Whitman Rostow, con objeto de prevenir la expansión de la revolución cubana. Ese decenio también fue testigo de la rápida decepción al verse frustradas las expectativas de industrialización, reformas estructurales y convergencia tras la invasión de la República Dominicana por los *marines* estadounidenses en 1965. Este último suceso fue el detonante de las teorías de la dependencia que se incubaron con la revolución cubana, y del cambio del clima sociopolítico que, a partir de ese momento, “dejó de ser desarrollista para convertirse en revolucionario”, en palabras de Sunkel (véase Franco, 2015, pág. 35).

En el plano del pensamiento, se consideró en un inicio que la industrialización debía complementarse con objetivos de reducción de pobreza, desempleo y desigualdad. Para ello se necesitaban reformas estructurales, terminología que entonces se refería a la reforma tributaria, financiera, agraria y administrativa, esta última orientada

a fortalecer las capacidades distributivas y de planificación del Estado (Bielschowsky, 2009). En el plano internacional, el paso de Prebisch de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL (cargo que abandonó en julio de 1963) a la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (donde permaneció entre 1964 y 1969) hizo que se globalizaran las demandas de cooperación para el desarrollo expresadas por América Latina dentro del sistema regional interamericano. Esas demandas se trasladaron al ámbito multilateral de las Naciones Unidas, donde podían alcanzar repercusión en todo el Tercer Mundo. Entretanto, los países latinoamericanos acordaron crear la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) a fin de presentar una posición unificada de la región (sin Cuba) en la primera reunión de la UNCTAD (Domínguez, 2016a).

Prebisch, desde su “incorregible optimismo” (Rivarola y Appelqvist, 2011, pág. 48), fue un entusiasta defensor de la Alianza para el Progreso de Kennedy. De hecho, colaboró con Felipe Herrera (antiguo militante socialista y presidente del Banco Interamericano de Desarrollo) y el también chileno Alfonso Santa Cruz (hermano del creador intelectual de la CEPAL y director de la sede subregional de la CEPAL en México), en la redacción del memorándum que luego sirvió para el informe coordinado por Rostow, a partir del cual Kennedy anunció en marzo de 1961 la Alianza para el Progreso. En el memorándum, escrito bajo la sombra alargada de la revolución cubana y que supuso un cambio de énfasis del frente externo al interno en los obstáculos al desarrollo de América Latina (Cardoso, 1977a; Griffith-Jones y Sunkel, 1986), se hablaba de “encauzar” unas transformaciones que se consideraban “incontenibles”, logrando “soluciones compatibles con el afianzamiento de libertades fundamentales”, que pasaban por la cooperación internacional para el desarrollo, a fin de apoyar “transformaciones económicas y sociales” como “exigencia impostergable” (Prebisch, 1961b, pág. 1) de las aspiraciones al desarrollo, entendido como industrialización y convergencia¹⁵.

En el mismo documento se aludía a los recursos naturales en un punto que luego representará la ruptura en lo que de momento se planteaban como “armoniosas relaciones de convivencia y coparticipación” con las multinacionales estadounidenses: “recursos internacionales muy considerables de capital y técnica tienen que ponerse a disposición de la iniciativa privada latinoamericana para que pueda llegar a hacer, con el

¹⁵ “Necesitamos que las masas latinoamericanas se persuadan de que la ingente transferencia de la tecnología moderna a que aspira la política de cooperación no tiene otro propósito que mejorar su suerte, es decir, capacitarlas técnicamente para que aprendan a hacer lo mismo que saben hacer las masas de los países más avanzados, para que tengan máquinas y equipos comparables, para que produzcan igual que ellas y alcancen progresivamente un nivel de vida igualmente alto” (Prebisch, 1961b, pág. 2).

andar del tiempo, todo lo que ahora realiza la iniciativa privada extranjera, desde la explotación de los recursos naturales hasta las más complejas manifestaciones de la actividad industrial” (Prebisch, 1961b, pág. 2).

Durante el anuncio de la Alianza para el Progreso ante el cuerpo diplomático en Washington, D.C., el Presidente Kennedy, rodeado por el Comité de los Nueve de la Alianza, del que Prebisch (que sale bien visible en la foto) era el coordinador (Franco, 2013), convocó una reunión extraordinaria del CIES. En julio, un artículo de Prebisch, traducido de su versión en inglés aparecida el mes anterior en *Foreign Affairs*, fue publicado en la revista mexicana *Comercio Exterior*, una de las de mayor difusión en América Latina en el ámbito de la economía internacional. En este texto Prebisch habla “de un cambio de actitudes de gran significación” para referirse a la política de cooperación internacional hacia América Latina de los Estados Unidos, que supuestamente estaría, con la administración Kennedy, a favor del apoyo a la industrialización de la región y de las reformas estructurales distributivas (Prebisch, 1961, pág. 412). Así quedaría atrás “aquel típico concepto del siglo XIX que solo se interesaba por el desarrollo de los países periféricos en cuanto hubiera en ellos superioridad de recursos naturales que explotar, o campos favorables de expansión comercial” (Prebisch, 1961a, pág. 412). Prebisch creía que se había producido, por fin, el “acuerdo en un punto fundamental: en la política de cooperación internacional no puede inspirarse en el propósito de favorecer a grupos privilegiados en nuestros países, o de preservar el orden de cosas existentes, sino de colaborar con los países latinoamericanos para transformar el orden existente a fin de acelerar el desarrollo económico y asegurar una creciente participación de las masas populares en los frutos del desarrollo” (Prebisch, 1961a, pág. 412).

De cara a la Reunión Extraordinaria del CIES (que se celebraría en agosto de 1961 en Punta del Este), la CEPAL publicó un nuevo documento bajo la supervisión de Prebisch, en cuyo título aparecía la palabra “planeamiento” y que iba mucho más allá de las propuestas de 1954. El nuevo informe ponía de manifiesto la conexión clave entre los problemas de la distribución (de recursos e ingresos) y el crecimiento en los países de la periferia y resaltaba el “cambio significativo en la política de cooperación internacional” que se esperaba de la Alianza para el Progreso. La diferencia es que esta vez no se imponían condicionalidades de política económica que impidieran “la industrialización progresiva de América Latina, como exigencia ineludible del desarrollo económico” (CEPAL, 1961a, págs. 6 y 18). Tal objetivo se alcanzaría por medio de una combinación de planeamiento y cooperación internacional¹⁶. A ese fin, debían tomarse en cuenta los recursos naturales como uno de los factores productivos clave

¹⁶ “[U]n plan de desarrollo es la base más adecuada para asentar la cooperación económica y técnica de carácter internacional. Sobre esta base las entidades de crédito y las de asistencia técnica podrán acordar la cooperación que creyeran adecuada” (CEPAL, 1961, pág. 93).

de la planificación para el desarrollo de las economías latinoamericanas, con apoyo de un programa regional de asistencia técnica a la investigación en ese ámbito (CEPAL, 1961; véase el texto 4 del anexo).

Este apoyo se comenzó a desplegar con la creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), establecido en febrero de 1962 como “organismo autónomo bajo la égida de la CEPAL”, con sede también en Santiago. El ILPES, dirigido a distancia por Prebisch entre 1962 y 1973, fue financiado por el Fondo Especial de las Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su misión era proporcionar, a solicitud de los Gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento y realizar investigaciones sobre desarrollo y planificación (CEPAL, 1962a, pág. 122; Franco, 2013). Al poco tiempo de iniciar su desempeño, en noviembre de 1962, el ILPES organizó, junto con la CEPAL, un seminario sobre recursos naturales y planificación nacional, que fue impartido por consultores estadounidenses de la institución sin fines de lucro Resources for the Future, creada a iniciativa de Washington en 1952, con financiación de la Fundación Ford¹⁷.

El objetivo del seminario era “esclarecer el papel de los recursos naturales básicos en el desarrollo económico y sus consecuencias para el proceso de planificación; y decidir, sobre bases racionales, los cursos especiales que sobre estas materias convendría incluir en el programa de capacitación del Instituto” (CEPAL, 1962b, pág. 1). Osvaldo Sunkel¹⁸, director del programa de capacitación del ILPES, asistió al seminario junto con otro personaje clave, Amílcar Herrera, entonces consultor del Programa de Energía y Recursos Hidráulicos de la CEPAL. En la relatoría del seminario se introdujo el matiz de que el primer objetivo era “analizar el papel que desempeñan los recursos naturales en el desarrollo económico y social” (CEPAL, 1962b, pág. 2).

¹⁷ Resources for the Future fue el primer centro de estudio dedicado exclusivamente a los recursos naturales y las cuestiones ambientales y su creación está vinculada a la preocupación por la escasez de materias primas estratégicas durante la guerra de Corea. Véase Resources for the Future, “RFF’s legacy” [en línea] <http://www.rff.org/about/rff-s-legacy>.

¹⁸ Sunkel formó parte de la primera promoción del Programa de Entrenamiento en Problemas del Desarrollo de la CEPAL (1952) y, tras su paso frustrante por la London School of Economics, se hizo cargo del Programa de Entrenamiento de la CEPAL en 1955. Al acabar ese año se trasladó a México para colaborar, a invitación de Celso Furtado (incorporado a la CEPAL en 1949 y al que Prebisch había nombrado en 1950 director de la División de Desarrollo Económico), en un estudio sobre el sector externo del país. Sin embargo, la orientación crítica que le imprimieron Furtado y Juan Noyola (estrechamente vigilado por el Departamento de Estado) a la investigación (la consideración de que los problemas del país eran estructurales y no solo un problema de técnicas de programación del desarrollo económico) provocó un conflicto con el Gobierno mexicano y Prebisch exigió que el estudio no se publicara. Furtado y Urquidí (entonces Director de la sede subregional de la CEPAL en México) dimitieron en 1957 (Urquidí, 1986; Furtado, 1987a; Hodara, 1987; Franco, 2013; Cunha y Britto, 2018; Colángelo y Dutra, 2018), mientras que Sunkel siguió vinculado a la sede subregional de la CEPAL en México, hasta que pasó luego a dirigir la nueva Oficina de la CEPAL en Río de Janeiro, entre 1959 y 1961. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Osvaldo Sunkel” [en línea] <https://www.cepal.org/es/equipo/osvaldo-sunkel>.

Sunkel intervino en la discusión a propósito de los recursos naturales: ¿debían ser incorporados a los planes de desarrollo o simplemente considerarse como factores de la “planificación de encuadre” (planificación de escenarios a 20, 50 años o más)? La opinión de los expertos estadounidenses se inclinaba por esta segunda opción, pero Sunkel hizo notar que “la planificación de encuadre podría convenir a los Estados Unidos, donde los proyectos individuales tienden a ejercer un efecto marginal sobre la economía, mientras que en los países subdesarrollados los proyectos en general afectan considerablemente a la economía y no pueden ‘encuadrarse’ sino que deben ‘planificarse’” (CEPAL, 1962b, pág. 27). Ello alude al segundo objetivo del seminario, a saber, la inclusión de los recursos naturales en los cursos básicos de capacitación sobre planificación económica y social. Estos cursos de ocho meses constaban de dos partes: un curso de nivelación de cuatro meses para homogeneizar los conocimientos de los participantes, que provenían de distintas disciplinas, a los que se daba una formación interdisciplinaria sobre desarrollo y planificación, y seis cursos especiales sobre programación (general, del sector público, de presupuestos, industrial, del transporte y agrícola). En ese punto, Sunkel, como director del programa de capacitación del ILPES, propuso tres formatos: i) series de conferencias para complementar los cursos que se dictaran en la primera parte del curso general; ii) una especialidad similar a otras de la segunda parte del curso, y iii) una serie de conferencias especiales (20 a 30 horas) en las que participarían algunos de los alumnos del curso a fin de especializarse sobre materias afines. A la postre, el ILPES adoptaría la primera posibilidad (CEPAL/PNUMA, 1964).

A lo largo de 1963, el ILPES organizó un seminario interno con participación de especialistas de la CEPAL destinado a “precisar los conceptos fundamentales en el campo de los recursos naturales, las técnicas utilizadas para su inventario y evaluación, los efectos del cambio tecnológico en la demanda y oferta de recursos naturales y la apreciación histórica del papel que cumplieron en distintas etapas del desarrollo de algunos países” (CEPAL/PNUMA, 1964, pág. 148). Ese mismo año, la CEPAL distribuyó entre los Gobiernos de América Latina un estudio en cinco volúmenes, titulado *Los recursos naturales en América Latina, su conocimiento actual e investigaciones necesarias en este campo*. El estudio, que se refería a recursos minerales, agua, recursos forestales, recursos pesqueros y suelos, contribuyó a la concreción de una suerte de línea de base a partir de la que se podían determinar las necesidades de investigación para inventariar los recursos naturales de la región. Su marco teórico y de políticas siguió siendo el que había definido Prebisch en la década anterior. No obstante, ahora se le añadía un nuevo énfasis sobre el papel del Estado “en la conservación y el empleo de los recursos naturales” y su “acción compulsiva para evitar la destrucción del patrimonio natural por la acción de la iniciativa privada” (Prebisch, 1963, pág. 76).

En 1970, la CEPAL auspició junto con el ILPES y Resources for the Future la traducción del libro de Orris C. Herfindahl (que se había publicado en inglés el año anterior). Herfindahl consideraba que los recursos naturales eran parte del acervo de capital de un país. Planteó una metodología sobre cómo hacer inversiones que contribuyeran a descubrir esos recursos y conocer otras características indispensables para su aprovechamiento, tras una década de cooperación en la que el Fondo Especial de las Naciones Unidas había aportado 59,1 millones de dólares a los países de la región (apalancados con 65,3 millones suplementarios de los Gobiernos) en proyectos de desarrollo relacionados con recursos naturales (Herfindahl, 1970)¹⁹.

La conclusión del estudio, que refleja claramente los intereses de los Estados Unidos, era que los programas de información sobre los recursos naturales debían “estar orientados hacia las regiones que se están explotando o las que limitan con ellas”, a fin de aprovechar de manera más intensiva una infraestructura dominada por el costo de transporte (Herfindahl, 1970, pág. 281). Se establecía como excepción la posibilidad de detectar “minerales suficientemente valiosos como para que soporten los gastos de transporte que demanda un largo recorrido” (Herfindahl, 1970, pág. 281). También se exceptuaban los programas de recopilación de datos hidrológicos y meteorológicos, “porque pueden necesitarse los datos sobre regiones remotas para comprender —con fines económicos— procesos naturales que no respetan las fronteras artificiales de la actividad económica” (Herfindahl, 1970, pág. 282). El trabajo desaconsejaba la realización por sistema de estudios integrados, debido a su elevado costo. En lugar de ello, los estudios se debían reservar solo a alguna actuación (proyecto o medida) que pudiera modificar en alto grado las modalidades actuales de la actividad económica. La palabra “conservación” aparecía una sola vez, en referencia a los suelos, y asociada a la “producción lucrativa”, con el matiz (en nota al pie de página) de que “sería mejor referirse simplemente al ‘objetivo de lucro’, que abarca objetivos de conservación de suelos si la información y los conocimientos son adecuados y si existe un mercado de tierras que funcione bien” (Herfindahl, 1970, pág. 72).

2. El giro soberanista sobre los recursos naturales del final del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El tono productivista de esta monografía refleja solo en parte la orientación de la formación en el ILPES de aquellos primeros años en que se empezó a reclamar la soberanía sobre los recursos naturales. Esa característica se puede corroborar en dos de los trabajos de apoyo de fines de la década de 1960 para la elaboración del libro encargado a Prebisch a propósito del

¹⁹ Actualizados a 2017 serían 386 y 427 millones de dólares, respectivamente.

décimo aniversario de la creación del BID. En el primero de ellos, Enrique V. Iglesias, futuro Secretario Ejecutivo de la CEPAL, señaló: “vastos recursos naturales permanecen aún inexplorados. Debería procurarse orientar ciertos gastos para movilizar estos recursos ocultos, mediante transferencias que tengan efectos multiplicadores en el uso —con nuevas combinaciones de factores productivos— de los recursos humanos y naturales desperdiciados” (Iglesias, 1972a, pág. 285).

El segundo trabajo, cuyo autor fue Héctor Soza, director de cursos de especialización desde la fundación del ILPES (Franco, 2013), constituye la referencia más completa del momento sobre el “marco natural” (definido como “la naturaleza física de la región, que comprende una situación geográfica y la dotación de espacio, clima y recursos naturales”) del proceso de industrialización (Soza, 1972, pág. 545). En este caso, se tomó distancia de la sugerencia concentradora de Herfindahl: en lugar de ello, Soza proponía crear nuevos polos de desarrollo a partir de una estrategia extensiva de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, basada en la creación de “cadenas” y “complejos” (lo que remite implícitamente a la teoría del crecimiento basado en productos primarios (*staple theory of growth*)) (Ramos, 1998; Domínguez, 2009)).

También se detectaba un claro cambio de orientación frente a la armoniosa visión inicial del memorándum de 1961, a favor de la soberanía nacional con respecto al papel de las multinacionales en la explotación de los recursos naturales (Soza, 1972; véase el texto 5 del anexo). En este punto, la frustración de las esperanzas de la Alianza para el Progreso y el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en el plano internacional, y del proceso de sustitución de importaciones (cooptado por las multinacionales), en el plano regional, condujeron a la CECLA a aprobar el Consenso Latinoamericano de Viña del Mar (1969). Esto marcó un nuevo tono fuertemente soberanista en el discurso sobre los recursos naturales y dio inicio al “viento del nacionalismo económico” que soplaría con fuerza en la década siguiente (Sunkel, 1972, pág. 517)²⁰. Para entender ese vendaval hay que volver a revisar la secuencia de los acontecimientos y su impacto en las ideas en acción de los pensadores de la CEPAL.

La Carta de Punta del Este (1961) fue precedida, a modo de preámbulo, por la Declaración a los Pueblos de América, en la que

²⁰ El Consenso Latinoamericano de Viña del Mar salió de la Reunión Extraordinaria de la CECLA a Nivel Ministerial, la primera de su género en 140 años sin la presencia de los Estados Unidos. Incluyó varias peticiones y principios que más tarde serían recogidos en el nuevo orden económico internacional, entre ellos: “una más justa división internacional del trabajo, que favorezca, y no obstaculice, como hasta ahora, el rápido desenvolvimiento económico y social de los países en desarrollo”; un “nuevo planteamiento [sin condicionalidades políticas o militares] de la cooperación interamericana e internacional para la realización de las aspiraciones de los países latinoamericanos” y, sobre todo, el “derecho de cada país de disponer libremente de sus recursos naturales” (cfr. Domínguez, 2017, pág. 146).

quedó estampado el rótulo de la convergencia como objetivo último del desarrollo, que se alcanzaría por medio de la industrialización²¹. En su título cuarto, la Carta de Punta del Este recogía un programa completo de medidas nacionales y de cooperación internacional sobre “productos básicos de exportación”, con referencia explícita a la Comisión de Comercio Internacional de Productos Básicos de las Naciones Unidas (Franco, 2013, pág. 98). Este asunto se convertiría en el nuevo afán de Prebisch en su camino a la secretaría de la UNCTAD.

Tras la aprobación del Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo mediante la resolución 1710(XVI), la Asamblea General de las Naciones Unidas sacó adelante la resolución 1716(XVI), de 19 de diciembre de 1961, referida al comercio internacional como principal instrumento para el desarrollo económico y en la que se instaba a hacer una consulta acerca de la conveniencia de celebrar una conferencia internacional sobre el tema. Un año después, sin el auspicio de las Naciones Unidas, la Conferencia sobre los Problemas del Desarrollo Económico de El Cairo agrupó por primera vez a 36 países afroasiáticos, el bloque de los nuevos Estados independientes africanos y el bloque latinoamericano, que estuvo representado por Bolivia, el Brasil, Cuba y México, como miembros plenos, además de Chile, el Ecuador, Venezuela y el Uruguay, como observadores. Prebisch, en su calidad de representante personal del Secretario General de las Naciones Unidas, desempeñó un papel central en las deliberaciones y puso en marcha el mandato interregional que, como hecho diferencial frente a la OEA, había justificado la creación de la CEPAL (Dominguez, 2016a).

La Declaración de los Países de Menor Desarrollo (1962), con la que concluyó la Conferencia sobre los Problemas del Desarrollo Económico, reflejó los diagnósticos de la CEPAL sobre los problemas del desarrollo a causa de las “tendencias que favorecen la perpetuación de las estructuras pasadas de las relaciones económicas internacionales” y recogió sus mismas reivindicaciones (industrialización, planificación, cambios en las reglas del comercio y la financiación). Por último, en la Declaración se instó a los países participantes a mantener el contacto continuo entre ellos y a coordinarse de cara a la propuesta de conferencia económica mundial de las Naciones Unidas. Esta iniciativa se concretó poco después en la resolución 917(XXXIV) del ECOSOC, con miras a establecer una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, donde se negociaría la mejora del acceso a los mercados de los países en desarrollo y la estabilización de los precios

²¹ “[A]celerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, para acercar, en el menor tiempo posible, el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los países industrializados”, y “estimular la actividad privada para promover el desarrollo de los países de la América Latina, con ritmo tal que sus economías puedan absorber los excedentes de mano de obra, remediando el problema del desempleo, y a fin de que ocupen el puesto que les corresponde entre las naciones industrializadas y modernas del mundo” (cfr. Domínguez, 2017, pág. 134).

internacionales de los productos básicos (Domínguez, 2016a). La UNCTAD fue aprobada en la Asamblea General a fines de 1962, mediante la resolución 1785(XVII). Enseguida se mencionó el nombre de Prebisch como candidato a Secretario General de la UNCTAD, a propuesta de la Argentina, el Brasil y Yugoslavia (Rivarola y Appelqvist, 2011).

El mandato de Prebisch en la UNCTAD fue la “época de oro” de la organización (Santa Cruz, 1987, pág. 372), que comenzó por el balance de la cooperación internacional en el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Prebisch habló en este contexto de la “profunda frustración en los países periféricos” (Prebisch, 1968, pág. 5). Para remediarla abordó el diagnóstico para la segunda reunión de la UNCTAD, en el que los recursos naturales serían clave en el debate de la década siguiente, en estos dos términos: i) la explosión demográfica, que contribuía a incrementar la brecha de ahorro interno, y ii) el impacto adverso de las políticas proteccionistas del centro sobre las exportaciones de productos primarios de la periferia, que intensificaban la inestabilidad de los precios y el deterioro de los términos de intercambio, lo que agrandaba la brecha exterior. Para cerrar la doble brecha, la cooperación internacional no solo necesitaría promover políticas de control demográfico, sino introducir un sistema de preferencias generalizadas para los países en desarrollo y acuerdos de estabilización de los precios internacionales de los productos básicos (Prebisch, 1968).

En ese contexto, Celso Furtado completó el análisis de Prebisch con el diagnóstico interno de los países de América Latina. Así llevó hasta su límite el estructuralismo, que desembocó de forma natural en la teoría estructuralista de la dependencia²². Después de dejar la CEPAL en 1957 y tras su paso por Cambridge, Furtado se incorporó al sistema de planificación brasileño, primero en el marco de la Operación Panamericana

²² Palma (2008) clasifica las teorías de la dependencia en tres grupos (como reformulación del marxismo, como reformulación del estructuralismo y como metodología de análisis para contextos concretos). Es en ese sentido de reformulación del análisis de la CEPAL sobre el desarrollo de América Latina en el que se habla aquí de teoría estructuralista de la dependencia: “el estructuralismo y su vástago —la dependencia— se pueden considerar una especie de tercera vía entre el marxismo de raíz guevarista y la teoría neoclásica (Sunkel, 1989, pág. 149). La permeabilidad entre los tres grupos, como muestra la asistencia de varios alumnos de Sunkel a los seminarios del proyecto de investigación dirigido por Theotonio dos Santos (el líder de la teoría marxista de la dependencia) en el Centro de Estudios Socioeconómicos de la Universidad de Chile durante 1967 (Dos Santos, 1969), no empaña en todo caso la existencia de diferencias marcadas. Como señala Bielschowsky (1998, pág. 35), “la idea de ‘dependencia’ (comercial, financiera y tecnológica) estuvo presente en la CEPAL desde un comienzo [...]. En los años sesenta las diferencias en la utilización del concepto de dependencia eran importantes, no solo en la función analítica que desempeñaba en las interpretaciones sino también respecto al significado político-ideológico. En la CEPAL, la ‘condición periférica’ era interpretada como la determinante de problemas que debían superarse mediante políticas económicas y sociales bien orquestadas, a nivel nacional e internacional, es decir, no significaba una fuente de explotación insuperable que implicara la necesidad de romper con el capitalismo”.

(verdadero antecedente de la Alianza para el Progreso) del Presidente Juscelino Kubitschek. En esa condición formó parte del primer Consejo Directivo del ILPES, donde continuó luego como Ministro de Planificación, bajo la presidencia de João Goulart. Tras el golpe de Estado contra Goulart en marzo de 1964, Furtado fue acogido en el ILPES, donde impartió poco después un seminario para evaluar el legado del estructuralismo. Osvaldo Sunkel fue uno de los asistentes a este impactante evento intelectual (Franco, 2013; Cunha y Britto, 2018)²³.

Furtado llegó a la conclusión de que, mientras la ideología del desarrollo en los países capitalistas avanzados correspondía a un esquema, propio de la “civilización industrial”, de crecimiento económico impulsado por el progreso tecnológico a través del aumento de los salarios reales en un juego virtuoso, el desarrollo latinoamericano presentaba “características fundamentalmente distintas” (Furtado, 1966, pág. 382). El crecimiento económico de América Latina se había basado en la integración en la economía mundial “mediante la exportación de productos primarios, es decir, de la utilización más intensiva de factores abundantes —mano de obra y recursos naturales—” hasta que la crisis de 1929 y los sucesos que la siguieron obligaron a la región a “buscar el camino de la diversificación de las estructuras económicas para recuperar un adecuado crecimiento” (Furtado, 1966, pág. 382).

No obstante, el “proceso de sustitución dinámica de las importaciones” a que ello dio lugar generó incentivos perversos en la clase empresarial, que se instaló “desde la fase inicial en posiciones monopólicas u oligopólicas” (Furtado, 1966, pág. 383). Desde mediados de la década de 1950, se sumaron a estos factores el sesgo ahorrador de mano de obra de la tecnología importada, el crecimiento demográfico y el mantenimiento de una estructura muy concentrada de la propiedad agraria. Todo lo anterior acentuó los problemas de insuficiencia dinámica en el plano económico y los conflictos sociales que cegaron el camino hacia el reformismo socialdemócrata en el plano político. En consecuencia, solo un socialismo latinoamericano podría “provocar procesos cumulativos de irreversibilidad creciente”. Se consideraba que la “sustancia ideológica” de esa orientación debería ser la lucha por “la superación del subdesarrollo y por la preservación de una personalidad nacional con autodeterminación” (Furtado, 1966, págs. 390-391).

De este modo quedaron sobre el tablero los temas de soberanía sobre los recursos naturales y de cambio en las reglas de juego internacionales que se plantearían en la década de 1970. Los alumnos aventajados recibieron de

²³ Otro asistente fue Fernando Henrique Cardoso, quien se atribuiría después la paternidad de la teoría de la dependencia, aunque en realidad se trataba solo de su variante como metodología de análisis: “el primer informe de un estudio sobre dependencia en relación al desarrollo lo presenté en el ILPES en 1965. Después de este informe Faletto y yo publicamos *Dependencia y desarrollo*, Siglo XXI, México, 1969, cuya primera versión completa mimeografiada data de 1967” (Cardoso, 1977a, pág. 35).

inmediato el impacto de Furtado como “primer teórico de la dependencia” (Love, 1994, pág. 438). Entonces Sunkel se refirió a la “extrema dependencia [de las economías latinoamericanas] de la exportación de algunos pocos productos básicos” (Sunkel, 1967a, pág. 23) y rompió al fin el tabú al escribir sobre los déficits gemelos y la consiguiente necesidad de financiación externa y las acciones necesarias de soberanía nacional para superar “esta extrema dependencia de nuestras economías” que obligaba a “exportar o morir” (Sunkel, 1967b, págs. 54 y 62). En sus propias palabras, “se trata de reconocer en forma realista que la dependencia es una característica estructuralmente inherente al subdesarrollo y que el desarrollo —para serlo auténticamente— debe tender a reemplazar la dependencia por la interdependencia, entendiendo por esto una situación tal que la nación que enfrente presiones o limitaciones externas en su desarrollo pueda por sí misma crear o escoger formas alternativas de responder a esas situaciones” (Sunkel, 1967b, pág. 57)²⁴.

Fue en ese ambiente intelectual “cada vez más cargado de emociones”, en el que Prebisch acabó asumiendo la existencia de “relaciones de dependencia” que solo se podrían superar mediante cambios institucionales en las reglas del comercio internacional y la financiación del desarrollo con un nuevo acuerdo multilateral que, además, incluyera el control nacional de las empresas extranjeras que “de larga data explotan recursos naturales” (Prebisch, 1970a, págs. 93, 111 y 223). Esos fueron, en resumen, los tres puntos críticos de la discusión multilateral de la agenda del nuevo orden económico internacional.

C. La crisis del “desarrollismo” y la satisfacción de necesidades (década de 1970): la “acción depredadora ascendente” del “maldesarrollo”

1. La CEPAL y el enfoque malthusiano de la crisis ambiental

El Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo produjo magros resultados en términos de reducción de la pobreza, la desigualdad y el desempleo²⁵. Esa situación, sumada al aumento de la brecha del ingreso per cápita entre países desarrollados y en desarrollo que tuvo lugar durante ese decenio, contribuyó a definir las preocupaciones del Segundo Decenio

²⁴ Furtado (1971, pág. 587) reconocería después la deuda intelectual con Sunkel, al afirmar que sus estudios sobre la dependencia externa constituyeron “una contribución fundamental”.

²⁵ Como balance de la década de 1960 en América Latina, Prebisch resaltó “la pobreza en los campos, la marginalidad social en las ciudades, las manifiestas disparidades distributivas” (con un 60% de la población regional que solo participaba en un 22,5% del consumo total) y “el continuo crecimiento de la fuerza de trabajo redundante” (Prebisch, 1970a, págs. 253 y 269).

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Domínguez y Caria, 2018). En ese momento, el pensamiento sobre el desarrollo se movió entre la radicalización (la teoría de la dependencia, de ascendencia estructuralista, pero dominada finalmente por la tendencia marxista) y la reforma (el nuevo orden económico internacional, de ascendencia keynesiana) (Jolly y otros, 2004). Los pensadores de la CEPAL representaron las dos tendencias que, en todo caso, empujaban en la misma dirección transformadora del *statu quo*. Sunkel (en su intercambio intelectual con Furtado) apoyó las cuestiones de soberanía sobre los recursos naturales, lo que generaría el máximo punto de fricción de la agenda del nuevo orden económico internacional con los Estados Unidos. Por su parte, Prebisch e Iglesias se centraron en la reforma de las reglas de juego internacionales y el fondo para financiar la estabilización de los precios de los productos básicos. Ese debate sobre el orden internacional quedó relegado cuando los Estados Unidos decidieron que la negociación se realizara fuera del marco de las Naciones Unidas y la llevaron al callejón sin salida del Diálogo Norte-Sur.

Todas estas preocupaciones, junto con la ampliación de la propia concepción del desarrollo hacia las dimensiones sociales y ambientales, se vieron reflejadas en la resolución 2626(XXV) de la Asamblea General, por la que en octubre de 1970 se adoptó la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La nueva década debía “ser un paso adelante en cuanto a asegurar el bienestar y la felicidad no solo de la generación actual, sino también de las generaciones venideras” (Naciones Unidas, 1970, pág. 44) y el desarrollo debía integrar las dimensiones económicas y sociales en el plano nacional, y la reducción de las brechas en el plano internacional. En el título 8 de la Estrategia se hablaba ya de “desarrollo humano”. Ese concepto incluía no solo el desarrollo de los recursos humanos y el control demográfico, sino la necesidad de “contener el deterioro del medio humano y adoptar medidas a fin de mejorarlo”, además de “fomentar las actividades que contribuyan a mantener el equilibrio ecológico, del cual depende la supervivencia de la humanidad” (Naciones Unidas, 1970, pág. 52). Como resultado de la acción colectiva del Tercer Mundo (con Prebisch como líder intelectual desde la secretaría de la UNCTAD), también se hizo una referencia al “pleno ejercicio [...] de la soberanía permanente sobre sus recursos naturales” de los países en desarrollo, como factor que desempeñaría “un papel importante en el logro de las metas y objetivos del Decenio” (Naciones Unidas, 1970, pág. 52).

De cara a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que había sido aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2398(XXIII) de 1968, el *Founex Report on Development and Environment* (1971) planteó la inclusión de las cuestiones

sociales (humanas) en la agenda medioambiental encuadrada en el desarrollo capitalista, con el crecimiento como solución a la pobreza²⁶. Este mensaje fue convergente con el informe realizado por científicos del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), patrocinado por el Club de Roma, sobre los límites del crecimiento. Se trataba de abordar la crisis ambiental sin modificar el sistema económico (Commoner, 1974), es decir, una agenda burdamente malthusiana que atribuía la crisis al crecimiento (demográfico y del PIB), con la que se pretendía poner un dique a las demandas del nuevo orden económico internacional por parte de los países del Grupo de los 77. En ese contexto de contradicciones y esperanzas, y de las líneas rojas del debate en el sistema de las Naciones Unidas, surgieron la propuesta conceptual del ecodesarrollo de Ignacy Sachs (en el marco de una consultoría para la CEPAL) y el Modelo Mundial Latinoamericano de Amílcar Herrera (en el que participó Sunkel como asesor, siendo Herrera también asiduo consultor de la CEPAL y profesor del ILPES).

Sunkel relata una maravillosa anécdota premonitoria de lo que luego sería el enfoque sobre los recursos naturales de la teoría de los límites del crecimiento contra la que surgieron el ecodesarrollo y el Modelo Mundial Latinoamericano. Durante su estancia en la London School of Economics, cuenta Sunkel que el autor de la famosa definición de la ciencia económica en términos de escasez, Lionel Robbins, le preguntó: “¿Y usted ¿qué viene a hacer acá?. Yo le digo que quiero estudiar desarrollo económico. ¿Y eso qué es?’, me contesta enojadísimo. Y entonces me dijo: ‘lo que usted tiene que hacer es estudiar población; el desarrollo es un puro problema del crecimiento de la población’” (Franco, 2013, pág. 70).

En el discurso ante el plenario de la CEPAL, durante su decimocuarto período de sesiones en mayo de 1970, Prebisch (1970b, pág. 18) afirmó que “América Latina se encuentra en un tremendo problema de contradicción entre el ritmo de crecimiento de la población [...] y las fuerzas que conspiran contra la acumulación de capital”. Esto parecía dar la razón a Robbins, sobre todo porque la recomendación de Prebisch de implementar la revolución verde en la agricultura ahondó en esa herida

²⁶ En el *Founex Report* se defendió “la oportunidad de reubicar las industrias contaminantes en los países en desarrollo” (Ozorio de Almeida, 1972, pág. 18) y se apostó por una distribución equitativa de la contaminación en virtud de la teoría de las ventajas comparativas (“es posible que las industrias contaminantes en algunos países avanzados, debido a que su capacidad de carga ambiental es más limitada, puedan no ser contaminantes, o mucho menos, en el contexto de los países en desarrollo con mucha menos contaminación ambiental en el presente”), añadiendo que “es probable que las normas y los costos ambientales sean bastante diferentes entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo, por lo que tal vez los países en desarrollo aún posean ventajas comparativas en algunas de estas industrias, a pesar de la adopción de ciertos controles ambientales en conformidad con sus propios requisitos” (Ozorio de Almeida, 1972, pág. 19).

(Streeten, 1979)²⁷. En su libro para el décimo aniversario del BID, Prebisch utilizó el término “crisis del ‘desarrollismo’” para referirse a la “actitud de no creer que, para acelerar el curso presente del desarrollo, sean necesarias grandes transformaciones, y de confiar en que las disparidades sociales se irán desvaneciendo por la propia dinámica del desarrollo” (Prebisch, 1970a, pág. 23). Frente al desarrollismo y frente a los que, como Furtado y Sunkel, consideraban que el problema estaba en la inserción dependiente de los países de América Latina en el sistema capitalista, Prebisch planteó el desarrollo como “transición de un ritmo [de crecimiento] a otro” (una tasa de crecimiento acumulativa anual del PIB al 8% para la década entrante) que sería capaz de corregir la “insuficiencia dinámica de la economía con gran sentido social” que el crecimiento anterior (del 5,2%) no había logrado atajar (Prebisch 1970a, págs. 17 y 161). Esto le valió las críticas de un antiguo colaborador de la CEPAL, Dudley Seers, que para entonces se había convertido a la versión dependentista del estructuralismo²⁸.

En el mismo discurso de mayo de 1970, Prebisch afirmó también que las fuerzas del mercado habían desencadenado en las “sociedades sobredesarrolladas” (Prebisch, 1970b, pág. 20) problemas ambientales de contaminación del aire y el agua o la congestión urbana. Hizo una apelación a no llegar tarde y mostró su apoyo a la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano²⁹. Después del discurso de Prebisch, y a instancias de México, la CEPAL aprobó la celebración de un Seminario Regional Latinoamericano sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo. Este fue el tercero de los cuatro organizados por las comisiones regionales antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y vino precedido por la elaboración del *Founex Report*. En este habían tenido una participación activa, además de Ignacy Sachs, como asesor del secretario de la Conferencia, tres personajes clave de la institucionalidad de la CEPAL: José Antonio Mayobre, antiguo Secretario Ejecutivo de la CEPAL (1963-1966); Alfonso Santa Cruz, antiguo Secretario Ejecutivo Adjunto (1962-1965) y designado Representante Regional para la organización de la Conferencia, y Enrique V. Iglesias, presidente del Consejo Directivo del ILPES entre 1967 y 1972, que ejerció como coordinador de los cuatro seminarios regionales.

²⁷ Sin embargo, durante el decimotercer período de sesiones de la CEPAL, Prebisch había criticado las políticas de cooperación basadas en “la fórmula simple de disminuir la fertilidad de las mujeres y aumentar la fertilidad de la tierra” (Prebisch, 1969, pág. 6). Después escribiría: “librémonos de caer en el simplismo de considerar que la limitación de la natalidad es una alternativa a una vigorosa estrategia de desarrollo económico y social” (Prebisch, 1970a, pág. 270).

²⁸ Seers consideró problemática “la lógica de la doctrina Prebisch (una lógica que yo mismo acepté alguna vez)” porque daba prioridad a la aceleración de la tasa de desarrollo y suponía que un desarrollo económico acelerado basado en una industrialización protegida “induciría el progreso de otros sectores y amortiguaría los problemas sociales, de conformidad con el patrón de desarrollo de Europa occidental y de Norteamérica” (Seers, 1971, pág. 711).

²⁹ En el libro del BID, Prebisch (1970a, pág. 163) había afirmado: “ecología y preservación del medio son ahora conceptos que están penetrando en la opinión pública [...]. Es de esperar que lo mismo ocurra en la América Latina”.

Iglesias se había integrado en el Consejo Directivo del ILPES en 1965 desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. Luego, en calidad de presidente del Consejo Directivo del ILPES, coordinó el grupo de expertos que colaboraron con Prebisch en la preparación del informe para el décimo aniversario del BID (Franco, 2013). En junio de 1971, Iglesias presentó en la reunión de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Founex (Suiza), un documento que es necesario rescatar. En él se establecen varios principios fundamentales que influyeron en la orientación del compromiso que salió de la Conferencia de 1972 y luego formaron parte del acervo del pensamiento sobre medio ambiente de la CEPAL. El economista uruguayo, que formaba parte del grupo de “jóvenes radicales” que Barbara Ward, mano derecha de Maurice Strong, conducía desde el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex, fundado por Dudley Seers (Satterthwaite, 2006), estuvo la altura de las expectativas. Iglesias logró introducir ciertas cualificaciones en lo que parecía el discurso dominante, construido desde los países desarrollados, que en realidad podían servir para cuestionarlo. Además, hizo sugerencias novedosas como la preservación de los bienes públicos globales y, sobre todo, una formulación pionera del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Iglesias reconoció que “la destrucción del medio deriva primordialmente de la pobreza que prevalece en vastas regiones del mundo”, pero añadió que “en períodos de dependencia colonial hubo destrucción de recursos naturales, ya que las potencias extranjeras estaban más interesadas en explotar las riquezas naturales que en reponerlas y conservarlas para el futuro”, lo que sugería una relación de causa y efecto entre explotación colonial pasada y pobreza presente (Iglesias, 1972b, pág. 5). Señaló que “a veces el problema de la degradación del ambiente es resultado directo de la acumulación de riqueza” y que, otras veces, efectivamente era producto del subdesarrollo económico que multiplicaba “los problemas de la marginalidad o de la aglomeración urbana en América Latina” (Iglesias, 1972b, pág. 6). No obstante, advirtió que las soluciones a tales problemas no podían ser únicamente las aplicables mediante la planificación territorial a los países desarrollados: “en el mundo en desarrollo, estas políticas no tendrán los resultados deseados a menos que las acompañen reformas radicales en el régimen de tenencia de la tierra, en el uso de la tecnología o en la eficiencia industrial; vale decir, a menos que la solución vaya al fondo del problema, y modifique los patrones económicos y sociales que tienden a excluir a contingentes humanos cada vez mayores de los beneficios del progreso técnico” (Iglesias, 1972b, pág. 6).

En consecuencia, la ligazón entre crecimiento económico y calidad de la vida humana en relación con el medio ambiente debía contemplarse de acuerdo a los diferentes niveles de desarrollo de los países (Iglesias, 1971; véase el texto 6 del anexo). Estos niveles determinaban las distintas configuraciones de “posibles conflictos entre los objetivos de desarrollo y de conservación del ambiente” (Iglesias, 1972b, pág. 11). Así, en los países en desarrollo se temía que la agenda ambiental desviara “la atención nacional e internacional de los problemas apremiantes del desarrollo económico y social del mundo en desarrollo; o lo que es aún peor, que las soluciones” que surgieran “aminoren el ritmo de industrialización de los países en desarrollo” por la vía de la regulación de la producción y el comercio internacional, o se centraran en el control demográfico (Iglesias, 1972b, pág. 12). Los países en desarrollo debían aplicar una estrategia de desarrollo que compatibilizara el crecimiento económico y la protección del medio ambiente (Iglesias, 1972b; véase el texto 7 del anexo). Tal estrategia requería un “nuevo concepto de cooperación” internacional para la provisión de bienes públicos globales, ya que ahora se trataba “de preservar las condiciones ambientales de la biosfera, de conservar recursos que no pertenecen legalmente a país alguno o que forman parte de la herencia histórica de nuestra civilización”. Se requería, en definitiva, una gestión multilateral, que debería tener “costos mucho mayores para aquellas naciones que han causado mayores daños al ambiente y que, por lo tanto, deben aportar la mayor parte de los recursos para remediar la situación” (Iglesias, 1972b, pág. 20).

En el informe del relator del Seminario Regional Latinoamericano sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo (véase el texto 8 del anexo), celebrado conjuntamente con el ILPES en México en septiembre de 1971, la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se recogieron las consideraciones y principios generales que evidenciaron la tensión característica del momento entre la conservación de la naturaleza y la superación de la pobreza (Bielschowsky, 2009)³⁰. De ahí que se considerase “un requisito indispensable para resolver los problemas del medio ambiente en América Latina el mantener un desarrollo acelerado [...] utilizando, en la medida necesaria, la capacidad del medio ambiente para asimilar los contaminantes” (ECOSOC, 1971, pág. 5). También se reconoció “la necesidad de incorporar las consideraciones ambientales a la planificación del desarrollo económico y social” (ECOSOC, 1971, pág. 6), y se alertó sobre la posible condicionalidad ambiental de la cooperación

³⁰ La información sobre la participación de destacadas figuras de la CEPAL y el ILPES en la organización de los seminarios regionales se encuentra en el anexo D, que recoge las palabras de agradecimiento de Maurice Strong. La intervención del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Carlos Quintana, figura en el anexo E (ECOSOC, 1971).

internacional para el desarrollo³¹. A ese respecto, se reafirmó que debería primar la decisión soberana de los países (ECOSOC, 1971, pág. 6).

Aunque la intervención del Secretario Ejecutivo de la CEPAL ya estaba totalmente alineada con las orientaciones de la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Carlos Quintana hizo especial énfasis en la parte humana al estudiar el medio ambiente. Así, “las deficiencias en el medio humano” que tienen que ver con “el desempleo o subempleo” solo se podían resolver mediante la industrialización, apalancada “en una mayor demanda interna originada justamente por las mejores condiciones ambientales y de trabajo de la población” (ECOSOC, 1971, págs. 10-11). La conclusión de Quintana era que el concepto de desarrollo económico y social debía ser sustituido por “el concepto de desarrollo conjunto, económico y del medio humano” (ECOSOC, 1971, pág. 11). Por su parte, el informe técnico para el seminario, elaborado entre la CEPAL, el ILPES y la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (*El medio ambiente humano y el desarrollo económico en América Latina*), venía a decir lo mismo, pero con más palabras³².

Estos discursos se contraponían al primer enfoque de la crisis ambiental, de raigambre malthusiana, que se instaló en la década de 1970 y que se exacerbó con las dos crisis del petróleo de 1973-1974 y 1979. Bajo el mandato de Iglesias (1972-1985), la CEPAL produjo algunos documentos dentro de esa *doxa*, pero siempre manteniendo su perspectiva propia, que en ciertos casos condujo la discusión al límite ideológico de los consensos subterráneos (Sunkel, 1981). Esto se comprueba en la revisión que hicieron la CEPAL y el ILPES (1973) de los dos primeros años de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La CEPAL, tras el aldabonazo del Consenso Latinoamericano de Viña del Mar, había decidido establecer en 1970 el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), que reunía solo a funcionarios de los países de América Latina (Cuba incluida, que un año después entraría también en el Grupo de los 77) para evaluar la documentación publicada por la Secretaría sobre la aplicación en América Latina de la Estrategia Internacional del Desarrollo.

³¹ “Sin perjuicio de la conveniencia de introducir criterios ambientales en la evaluación de proyectos, se considera necesario evitar que normas inadecuadas o mal aplicadas puedan introducir obstáculos adicionales a los flujos internacionales de financiamiento del desarrollo” (ECOSOC, 1971, pág. 6).

³² “Si, como parece ser evidente, el subdesarrollo modifica y condiciona la forma que asumen los problemas ambientales en América Latina [...] no cabe otra alternativa que la de continuar dando primera prioridad a los planes y políticas de desarrollo, pero enriqueciéndolos con los nuevos elementos que nos proporciona el estudio de los problemas del medio ambiente, ya importantes en muchos países y que adquirirán significación creciente en el futuro” (CEPAL/FAO, 1971, pág. 2).

El documento aludido corresponde al mandato en que Iglesias coincidió al frente de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y la Dirección Interina del ILPES (Franco, 2013). Sus autores fueron Manuel Balboa y Marshall Wolfe (directores de la División de Desarrollo Económico y la División de Desarrollo Social, respectivamente) (Bielschowsky, 1998), y se incluyeron extractos del mismo en el famoso informe *What Now: Another Development* (Nerfin, 1975) elaborado por la Fundación Dag Hammarskjöld para el séptimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre desarrollo y cooperación internacional. Este informe contó con la asesoría principal de Ignacy Sachs, que a la sazón también asesoraba a Maurice Strong desde la dirección del Centro Internacional de Investigación sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CIRED), creado bajo tutela del Centro Nacional de Investigaciones Científicas (CNRS) en 1973.

El trabajo de revisión de la CEPAL reclamaba la necesidad de una serie de actuaciones para producir los cambios estructurales que garantizaran un desarrollo independiente y autosostenible, la primera de las cuales era “el control y la utilización soberana de los recursos naturales” (CEPAL, 1973, pág. 4), tal y como estaba sucediendo en varios de los países de la región (véase el texto 9 del anexo). En ese sentido, se recomendaba una mayor cooperación entre los países en desarrollo en general y los de América Latina en particular, “a fin de proteger su soberanía permanente sobre sus recursos naturales, para defender los precios de sus exportaciones de productos básicos, para mejorar las condiciones de acceso y para estabilizar los mercados de productos primarios” (CEPAL, 1973, pág. 23). Las conclusiones del documento, por último, fueron concordantes con la resolución 46 (III) de la tercera reunión de la UNCTAD, aprobada con los votos a favor del Grupo de los 77³³. Celebrada en Santiago de Chile en 1972 durante la presidencia de Salvador Allende, la tercera reunión de la UNCTAD aprobó también, a iniciativa del Presidente de México, Luis Echevarría (Urquidi, 1979b), la resolución 45(III) para la redacción de una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. Esta sería aprobada dos años después en la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo que constituyó el momento culminante de la reivindicación del nuevo orden económico internacional (Domínguez, 2016a).

En documentos posteriores, la CEPAL siguió enfatizando el carácter diferenciado en el sentido socioespacial, y mediatizado en sentido institucional, del impacto de la población sobre el medio ambiente natural y artificial. Así, se consideró que la explotación “de los recursos

³³ “Cada país tiene el derecho soberano de disponer libremente de sus recursos naturales en interés del desarrollo económico y el bienestar de su propia gente; cualquier medida política o económica, o presiones externas impuestas sobre el ejercicio de este derecho, constituye una violación flagrante de los principios de autodeterminación de los pueblos y de no intervención” (Naciones Unidas, 1973, págs. 59-60).

naturales de las zonas periféricas de los países latinoamericanos” tendía a ser inadecuada, bien por subutilización o bien por deficiente manejo (“explotación antieconómica o excesiva”) y por lo general beneficiaba a “la región central del país” o al “país industrializado al que pertenece la empresa extranjera que realiza la explotación” (CEPAL, 1974a, págs. 14-15). Los efectos de “esta modalidad de crecimiento sin desarrollo”, unidos al régimen de tenencia de la tierra basado en la dualidad latifundio-minifundio y al sesgo ahorrador de mano de obra de las tecnologías importadas para la modernización de la agricultura, el sector forestal, la minería y la industria de bienes de consumo, eran el desempleo y subempleo rural y urbano, y el aumento de los impactos ambientales y sociales. El deterioro ecológico era la norma en muchas zonas agrícolas y forestales. La minería contribuía “al despojo y a la contaminación de los terrenos adyacentes, a la erosión ocasionada por las excavaciones mineras y a la contaminación de ríos y costas”. La industria era la responsable de la “contaminación del aire, la tierra y el agua” en las zonas urbanas. Todos los impactos anteriores eran “originados por la opulencia y por un estilo de desarrollo copiado del mundo industrializado” que reproducía en el plano ambiental la “injusticia social” (CEPAL, 1974a, págs. 15, 17, 18 y 19; véase el texto 10 del anexo).

En el primero de los cuatro proyectos de investigación sobre medio ambiente que se impulsaron bajo el mandato de Iglesias también se observa esa orientación propia y crítica con las recomendaciones del enfoque malthusiano de la crisis ambiental, aunque sin dejar de compartir la sustancia de su diagnóstico. El proyecto, titulado “El medio ambiente en América Latina” (1974-1976) es una primera aproximación multidisciplinar, reforzada con cooperación bilateral y multilateral, sobre “los principales problemas ambientales de la región”, que contiene un mapeo “de las instituciones, las políticas y la capacidad técnica de los países en materias relativas al medio ambiente” que, en algún momento posterior, podrían integrar “la base para un sistema regional de información” (CEPAL/PNUMA, 1976, págs. 1-3). Es sintomático que en este documento se reconociera que “las mayores dificultades que hubo que enfrentar en el curso del trabajo fuesen de carácter conceptual” (CEPAL/PNUMA, 1976, pág. 5).

En el diagnóstico se identificaron dos tipos de problemas críticos. Por una parte, los exógenos, “provenientes de las presiones e influencias que ejercen otras actividades vinculadas” a la explotación de los recursos naturales, debido a la industrialización en las áreas urbanas, como la contaminación (ambiental, atmosférica, hídrica y del suelo) y las externalidades negativas derivadas de la destrucción del paisaje, la congestión del transporte, la especulación del suelo e inmobiliaria, el hacinamiento y la falta de servicios de agua y saneamiento o la

tugurización (CEPAL/PNUMA, 1976, pág. 30). Por otra, los “problemas endógenos [...] originados directamente por la explotación de los recursos naturales” en las áreas rurales a cargo del sector primario (en sus dos vertientes, agroindustrial y campesina) y la minería, como eran la deforestación, la pérdida de suelos y la contaminación y degradación de recursos hídricos (CEPAL/PNUMA, 1976, pág. 62). Los problemas endógenos se atribuyeron al crecimiento demográfico y la falta de control de los recursos por deficiencias regulatorias³⁴. No obstante, el documento puso el mayor énfasis en los problemas exógenos y sus causas. Estas fueron atribuidas nuevamente al crecimiento demográfico y al auge de la urbanización, asociados al crecimiento económico, para concluir con la necesidad de incorporar la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente a la planificación del desarrollo (CEPAL/PNUMA, 1976; véase el texto 11 del anexo).

Como había sucedido en las décadas anteriores con respecto a los recursos naturales, ahora que la región emprendía “un movimiento continental en favor del medio ambiente” era necesario coordinar los esfuerzos nacionales y la cooperación internacional para desarrollar programas de investigación sobre el medio ambiente de América Latina, mundo en que “la *terra incognita* es sumamente grande” (CEPAL/PNUMA, 1976, pág. 112). Además, ante la escasa conciencia ambiental de la mayoría de los países (“no se advierte mayor preocupación por parte de los gobiernos por compatibilizar políticas de desarrollo y medio ambiente ni de las universidades por investigar los problemas del medio ambiente” (CEPAL/PNUMA, 1976, pág. 94), se propuso “iniciar sin demora” un “programa regional piloto en combinación con programas nacionales” de educación ambiental, con apoyo de la cooperación internacional (CEPAL/PNUMA, 1976, pág. 115). Con ese fin, se podrían incluir nuevos cursos en los niveles primario y secundario de la educación formal, con “materias ecológicas” en la formación profesional y universitaria (en carreras como ingeniería, medicina, agricultura, administración o economía), promover la preparación de especialistas y equipos interdisciplinarios en los posgrados, e impartir cursos especiales para adultos en la formación continua y realizar campañas de sensibilización (“actividades de difusión y propaganda a través de medios de comunicación”) para el público en general (CEPAL/PNUMA, 1976, págs. 115-116).

Iglesias mostró una particular sensibilidad por los temas ambientales, razón por la que sería nombrado Secretario General de la Conferencia de las

³⁴ “En América Latina, los efectos perjudiciales de las actividades primarias en la calidad del medio ambiente son más marcados en las regiones de agricultura de subsistencia que tienen alta densidad de población y en las zonas fronterizas, en la agricultura, en la silvicultura y en algunas actividades mineras en que las normas y controles que regulan la explotación de los recursos no se observan lo suficiente” (CEPAL/PNUMA, 1976, pág. 62).

Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables, celebrada en Nairobi en 1981³⁵. Esto no contradice el hecho de que, como Secretario Ejecutivo de la CEPAL, tuviera que reflejar el consenso mayoritario entre los países de la región, para cuyos Gobiernos “el tema ambiental fuera una suerte de pie de página” (Gligo, 1995a, pág. 3).

Así, aunque Iglesias asociara la inclusión del medio ambiente como parte de la innovación en la planificación en cuanto a sus funciones de alerta temprana y catalizador (Iglesias, 1979), las cuestiones ambientales ocuparon un espacio marginal en los informes anuales bajo su mandato, más allá de las menciones reiterativas al “problema de los precios de los productos básicos” y la defensa de precios internacionales “equitativos” para ellos (Iglesias, 1976, 1977 y 1979)³⁶. También se refirió al “desperdicio que puede implicar una industrialización desordenada, parroquial y sobreprotegida” y sus reflejos “del consumo conspicuo y del desperdicio consumista” (Iglesias, 1977, págs. 259 y 263). De ahí que, al analizar “los grandes desafíos de la próxima década” que debería enfrentar América Latina, los temas ambientales siguieron tratándose desde la perspectiva de la movilización de los recursos naturales (donde la región ocupaba una situación privilegiada en cuanto a disponibilidad y variedad de dotaciones), como parte del potencial para abordar el desafío de “mejorar la irradiación social del crecimiento” (Iglesias, 1979, págs. 15, 16 y 25). Todo esto con un enfoque basado en “la necesidad de que los países adopten severas políticas de conservación” y de diversificación de las fuentes de energía, incentivando “el uso de energías renovables como la hidroeléctrica, la geotérmica o la ‘energía verde’” (Iglesias, 1980, págs. 17-18).

2. La crisis de la ideología del desarrollo: ecodesarrollo y Modelo Mundial Latinoamericano

La crisis ambiental de la década de 1970 también tuvo su reflejo en la creciente conciencia social sobre el daño producido en la ecosfera por el modelo de crecimiento económico capitalista (Commoner, 1971). Tal crisis, cuyas interpretaciones Commoner desmenuzaría en su famoso artículo de 1972 traducido al español dos años después, pronto se consideró como una “crisis de la civilización industrial” (Cardoso, 1977b, pág. 21). Más concretamente, fue vista como una “crisis del desarrollo”, en la que se confundían el crecimiento

³⁵ Iglesias había participado en el Seminario Regional sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina (1979), con una ponencia sobre el desafío energético. Véase Iglesias (1980).

³⁶ Iglesias consideraba que el estilo de desarrollo de los países industrializados se había basado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial en el consumo de petróleo “a precios envilecidos”, un “sueño de irrealidad e irresponsabilidad”, montado sobre “un abastecimiento de energía indebidamente barato” (Iglesias, 1980, págs. 9 y 16). Sunkel diría después que “la disponibilidad abundante, barata y segura de petróleo durante las últimas décadas hizo olvidar que este no era simplemente un recurso natural más, sino uno muy especial: la savia que hacía posible la civilización urbano-industrial en su estilo contemporáneo” (1981, pág. 120).

y la modernización de los países en desarrollo con lo que en realidad era un “maldesarrollo” o una “distorsión del desarrollo”, basada en un “crecimiento perverso” o “*crecimiento por desigualdades*” (Sachs, 1978, págs. 645 a 647)³⁷.

Así, los años setenta fueron también la década de la crisis de la ideología del desarrollo. Una vez que se puso en duda la idea de progreso en los países del centro, empezó a cuestionarse la civilización contemporánea basada en el dominio de la técnica mediante la razón (Cardoso, 1980). El desarrollo, que en uno de sus más famosos artículos (Furtado, [1954] 1963) había empezado contemplando desde la oferta como efecto de la acumulación de capital (y como un problema de escasez de capital que despilfarraba el factor trabajo), pasó a entenderse del lado de la demanda por su objetivo normativo de satisfacción de las necesidades (Cardoso, 1980). Este fue el punto común de las propuestas de Furtado (1974, 1975 y 1977)³⁸. Siguiendo su estela (incluidas las inspiraciones de raíz maoísta, guevarista y cristiana que proponían una orientación austera como repulsa a los estilos de vida de las sociedades opulentas), esas propuestas se concretaron en el ecodesarrollo y el Modelo Mundial Latinoamericano (Cardoso, 1980). De esta manera fue que surgió un debate sobre los estilos de desarrollo que, como señaló Aníbal Pinto (1976, pág. 98), provenía de tres fuentes distintas: “de los que están saciados y hastiados con la ‘sociedad opulenta’; de los que se hallan a medio camino y critican la supuesta deseabilidad de esa meta y, en último término, de quienes no quieren y tienen poca o ninguna posibilidad de reproducir el modelo rechazado”.

La ideología del desarrollo fue deconstruida por Furtado ya en clave dependientista: si la teoría del desarrollo resultaba “ser esencialmente una teoría de la dependencia” (Furtado, 1971, pág. 588), el desarrollo, como progreso y como convergencia, era simplemente un “mito” (Furtado, 1970, 1974 y 1975). En efecto, el enfoque de los límites del crecimiento se basaba en el supuesto, que no era más que la prolongación del mito del *progreso*, de que el desarrollo puede ser universalizado, en el sentido de que “el nivel de consumo de la minoría de la humanidad, que actualmente vive en los países altamente industrializados, es accesible para las grandes masas de población en rápida expansión que forman el llamado Tercer Mundo” (Furtado, 1975, pág. 14). Tal supuesto era

³⁷ Sachs ya había hablado en 1968 de desarrollo “maligno” (cfr. Pinto, 1971, pág. 496).

³⁸ “Es evidente que el estilo de vida que prevalece en nuestros días en el centro del sistema capitalista no puede universalizarse, si se considera entre otros aspectos su costo enorme en términos de recursos no renovables. La periferia nunca podrá ser la reproducción del centro [...]. Modificar este estilo de desarrollo en el sentido de la marcha hacia una sociedad más igualitaria en los países de la periferia, significa planificar el consumo antes de racionalizar la producción, es decir, hacer prevalecer la lógica de los fines sobre la lógica de los medios” (Furtado, 1977, págs. 22-23).

“simplemente irrealizable”, dado el alto costo “en términos de depredación del mundo físico, de ese estilo de vida” (Furtado, 1975, pág. 90). Sobre todo, esa visión del progreso desconocía que el subdesarrollo no era una fase del desarrollo, sino “una deformación provocada por las relaciones [...] [históricas] entre los países dominantes y los países dependientes”. Por ese motivo, en el caso de América Latina, “el 80% de la población tiende a ser totalmente excluido de los beneficios de los incrementos de productividad” (Furtado, 1974, pág. 410).

Así pues, la concentración del “ingreso y la riqueza en los países ricos en escala planetaria” (los países del “capitalismo céntrico o dominante”) iba acompañada de la concentración “en beneficio de las minorías ricas” dentro de los países pobres del “capitalismo periférico o dependiente” (Furtado, 1974, págs. 411 y 413). En consecuencia, la hipótesis del colapso del Club de Roma (que se produciría “si el sistema tendiera a generalizar, en escala planetaria, la forma actual de vida (y de desperdicio de recursos) de los países capitalistas centrales” (Furtado, 1974, pág. 413)) entraba directamente en contradicción con los resultados del sistema capitalista global, que producía “la exclusión de la grandes masas, que viven en los países periféricos, de las gratificaciones creadas por ese desarrollo” (Furtado, 1975, pág. 84). La opción del desarrollo económico como convergencia, esto es, como “un camino de acceso a las formas de vida de los actuales países desarrollados”, resultaba “simplemente un mito” (Furtado, 1974, pág. 413).

Semejante mito o ideología (en el sentido de utopía) había servido para “movilizar a los pueblos de la periferia y llevarlos a aceptar enormes sacrificios, para legitimar la destrucción de formas de cultura *arcaicas*, para *explicar* y hacer *comprender* la *necesidad* de destruir el medio físico, para justificar formas de dependencia que refuerzan el carácter predatorio del sistema productivo” (Furtado, 1975, pág. 90). El corolario de este diagnóstico demoledor de Furtado era que los países en desarrollo debían pasar del “estilo de desarrollo elitista”, reduciendo el consumo de los privilegiados y subordinando la utilización de los recursos escasos a criterios sociales, a establecer un nuevo estilo de desarrollo “preocupado de manera esencial con aquellas necesidades cuya satisfacción puede generalizarse al conjunto de la población”. Para ello debían orientar el sistema productivo a “simplificar el consumo y a dotar de durabilidad lo que produce” (Furtado, 1974, págs. 415-416). En realidad, se trataba de la antigua concreción de su propuesta de ahorro forzoso para contrarrestar el consumo conspicuo (Veblen) y el efecto demostración (Duesenberry) (Furtado, [1954] 1963).

En esas condiciones, “la presión sobre los recursos no renovables tendería a ser considerablemente menor de lo que se deduce de las proyecciones del estudio de [I] MIT” (Furtado, 1974, pág. 416). De acuerdo a la

filosofía de la praxis de la Escuela de Frankfurt, Furtado avanzó a renglón seguido en la reconstrucción de la ciencia económica como “nueva economía política” hacia una “teoría social global” (Furtado, 1976, pág. 12), uno de cuyos diez lineamientos tituló “el progreso de la acumulación y las tensiones de la frontera ecológica” (Furtado, 1978; véase el texto 12 del anexo). A partir de este lineamiento incorporó después en su propuesta interdisciplinaria elementos conceptuales de la economía ecológica de Nicholas Georgescu-Roegen, cuya obra ya había asimilado en su crítica (que es tributaria en parte de ese enfoque) del mito del desarrollo (Furtado, 1974)³⁹. Se perfilaba así la decepción generalizada con la utopía del desarrollo como convergencia⁴⁰.

En ese contexto, Sunkel continuó la marcha de Furtado por la senda de los estilos de desarrollo hasta producir el enfoque integrador de sostenibilidad ambiental e inclusión social de la CEPAL (Bielschowsky, 2009). Sin embargo, antes de analizar tal emprendimiento intelectual, es necesario detenerse en las propuestas de ecodesarrollo y del Modelo Mundial Latinoamericano que ampliaron filosófica y empíricamente la discusión sobre los estilos de vida y desarrollo. Conviene empezar por la definición misma de estilo de desarrollo, un concepto que ya era de uso corriente en la CEPAL en 1974⁴¹. Según José Graciarena (1976, pág. 186), entonces Director Adjunto de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, “un estilo es una especie de integración de las estrategias de desarrollo con los factores de poder que hacen posible su realización en un sistema económico y social históricamente determinado, y orientado hacia ciertos

³⁹ “La visión más común del desarrollo pretende ignorar que la generación del valor dentro del sistema capitalista envuelve un costo mayor que el que figura en la contabilidad privada y pública. No está por demás señalar que la acción productiva del hombre tiene como contrapartida, cada día en mayor medida, los procesos naturales irreversibles como la degradación de la energía, que tienden a aumentar la entropía del universo. El estímulo a las técnicas que se apoyan en la utilización creciente de energía, fruto de la visión a corto plazo engendrada por la apropiación privada de los recursos no renovables, agrava esa tendencia que hace del proceso económico una acción depredadora ascendente” (Furtado, 1979, pág. 16).

⁴⁰ La posición más clara al respecto la representó el sociólogo Marshall Wolfe, director de la División de Desarrollo Social: “es evidente que las sociedades que abarcan la abrumadora mayoría de la población mundial nunca podrán alcanzar niveles de uso de recursos por habitante ni remotamente similares a los ya alcanzados por unas pocas comunidades de altos ingresos de América del Norte y de Europa [...]. Para la mayor parte del mundo, un estilo de desarrollo viable debe prever niveles relativamente modestos de consumo de los recursos no renovables, sustitución de los recursos no renovables siempre que ello sea posible y controles ecológicos adecuados” (Wolfe, 1976, pág. 136).

⁴¹ Así, su Secretario Ejecutivo, Enrique V. Iglesias (1974) lo utilizó en la exposición que hizo ese año ante el ECOSOC. Presentó un detallado informe sobre las relaciones entre población, medio ambiente y desarrollo, que aludió a la multiplicación de los problemas ambientales en América Latina, “originados por la opulencia y por un estilo de desarrollo copiado del mundo industrializado” (CEPAL, 1974a, pág. 19). También desde la CEPAL se examinaron los problemas asociados a tres estilos de desarrollo: el que “corresponde al predominante de América Latina en su conjunto”, basado en el “crecimiento más rápido de las áreas más modernas”; el alternativo, caracterizado por “incrementos limitados de la productividad en las áreas más modernas” al cambiar hacia tecnologías más intensivas en mano de obra, que “no se ha adoptado en parte alguna”, y el orientado a la “concentración del crecimiento en las áreas más tradicionales” (CEPAL, 1974b, págs. 40, 51, 56 y 57).

objetivos". Su colega Aníbal Pinto (1976, pág. 104) concretaría esos objetivos en la siguiente proposición: "cómo resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios".

Se trataba de un concepto que podía aplicarse "no a lo que es, sino a lo que debe ser" (Sunkel, 1981, pág. 28). Es decir, permitía analizar críticamente las opciones positivas (estilos nacionales reales o prevaecientes, como variantes de un estilo dominante y concentrador: el estilo transnacional ascendente estadounidense, depredador de recursos naturales) y establecer propuestas normativas de estilos opcionales (Villamil, 1980), de "otros estilos" o "'proyectos nacionales' a la vez viables y deseables", a partir de las dimensiones económicas, sociales, políticas, culturales, la sostenibilidad ecológica y la autonomía nacional, para construir un estilo de desarrollo "dinámico, igualitario, participativo, culturalmente auténtico, autónomo y ecológicamente sostenible" (Sunkel, 1981, págs. 28 y 118). Esto último pondría finalmente "en entredicho una serie de creencias derivadas de la ideología del crecimiento económico" (Sunkel, 1981, pág. 124). Entre esas creencias cabe mencionar la confianza en el crecimiento exponencial e ilimitado, la posibilidad de sostener a largo plazo un estilo de desarrollo basado en la exportación de recursos naturales con el fin de acumular el máximo de bienes de consumo para una minoría en un entorno de artificialización creciente de la naturaleza, o la posibilidad misma de niveles de consumo semejantes a los de los países industriales para las grandes mayorías de los países de la periferia (Sunkel, 1981).

Precisamente, tras la clausura de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Maurice Strong, en su calidad de Director Ejecutivo del PNUMA, lanzó una propuesta de investigación sobre los medios necesarios para satisfacer las necesidades humanas básicas sin traspasar los límites externos de la biosfera (Jolly y otros, 2004). El término ecodesarrollo fue el primer resultado de esa indagación: se trataba de un conjunto de "estrategias de desarrollo basadas en la armonización de objetivos sociales, económicos y ecológicos, al mismo tiempo que la doble apertura de la perspectiva del planificador, por el lado de la ecología y la antropología cultural". El ecodesarrollo unía "la sensibilidad social a la sensibilidad ecológica". Abordaba "el medio ambiente como un potencial de recursos, por ser utilizados de manera ecológicamente sustentable para la satisfacción de las necesidades humanas". Finalmente, suponía "la identificación y la realización de objetivos socialmente deseables, ecológicamente sustentables y económicamente viables" (Sachs, 1983, pág. 551).

La difusión internacional del concepto de ecodesarrollo se debió al consultor Ignacy Sachs, economista de origen polaco, y con larga experiencia en el Brasil (a donde había llegado como refugiado de guerra) y en la India, como funcionario de la embajada del Gobierno comunista de Polonia. De vuelta a su país natal, para trabajar en la creación de un instituto

de los países subdesarrollados en la Escuela Central de Planificación y Estadística, dirigida por Michal Kalecki, Sachs erigió de forma autónoma un enfoque similar al de la CEPAL, probablemente a partir de la obra del economista rumano de entreguerras Mihail Manoilescu autor de la *Teoría del proteccionismo y del comercio internacional* (aparecida originalmente en francés en 1929, traducida al inglés en 1931, y para 1937 al italiano, el español, el portugués y el alemán), reseñada tempranamente por Kalecki⁴². Hacia mediados de la década de 1960, Sachs ya tenía a punto su teoría sobre las economías sumamente sensibles a las importaciones: los países subdesarrollados enfrentaban una situación de desequilibrio estructural debido al deterioro de sus términos de intercambio (como consecuencia de su especialización, que los hizo dependientes en gran parte del comercio exterior de materias primarias) y a la presión que ejercían los programas de desarrollo sobre su oferta interna de alimentos y combustibles, en un contexto de altas tasas de incremento de la población (Sachs, 1965).

El carácter estático del argumento ricardiano de los costes comparativos y sus supuestos irreales de demanda elástica y oferta en régimen de rendimientos constantes de productos primarios no tenían validez para las economías sensibles a las importaciones⁴³. En tales condiciones de desequilibrio estructural, “la única respuesta efectiva” era la industrialización. Como ya había propuesto Prebisch, el planificador debía considerar “todas las posibilidades de aumentar los ingresos por concepto de exportaciones”, movilizándolo “la gran capacidad productiva no utilizada dentro del grupo de bienes que se exportan tradicionalmente” (Sachs, 1965, pág. 324). Esto podía saturar los mercados y empeorar aún más los términos de intercambio, además de que los esquemas de estabilización de los precios de los productos básicos resultaban inviables debido a que “las principales potencias industriales y los grandes monopolios se muestran reacios a renunciar a las utilidades que perciben” (Sachs, 1965, pág. 325). Por consiguiente, Sachs proponía establecer contratos y convenios bilaterales a largo plazo que permitieran importar bienes de capital pagables directamente en especie. Ello permitiría eludir las restricciones de liquidez externa e ir procediendo a la sustitución de importaciones

⁴² Manoilescu había defendido para su país, al que consideraba perjudicado por la división internacional del trabajo, una política de industrialización por sustitución de importaciones, medida que Kalecki, en su reseña del libro de Manoilescu publicada en 1938, consideró insuficiente sin una reforma agraria que mitigara los efectos de la estructura de clases asociada a la alta concentración de la propiedad de la tierra en el sector agrícola (rigidez de la oferta) y en el exterior (desbalance por consumo conspicuo de los latifundistas) (Love, 1994; Sánchez-Ancochea, 2015; Nenovsky y Torre, 2013; Ghosh, 2016). El pensamiento de Manoilescu, cuyos enlaces con el de Prebisch resultan “palmarios” (Hodara, 1987, pág. 390), llegaría a la CEPAL desde el Brasil, donde las orientaciones del economista rumano habían inspirado la política económica del *Estado Novo* (Love, Brambilla y Martínez, 1980; Love, 1994).

⁴³ “¿Como podemos hablar de ventajas comparativas en relación con los países en vías de desarrollo, si se desconoce el grueso de sus recursos naturales o estos continúan permaneciendo ociosos?” (Sachs, 1965, pág. 333). Cabe destacar que este punto ya lo había señalado Prebisch (1952).

(primero de bienes de consumo y luego de bienes de producción) para diversificar la estructura productiva. En definitiva, la industrialización con la ayuda exterior mediante créditos a largo plazo pagaderos en bienes (“la forma más viable de ayudar a los países en desarrollo” (Kalecki y Sachs, 1966, pág. 936)) era “la única solución permanente a los problemas del subdesarrollo” (Sachs, 1965, pág. 332).

Sachs, ya con su nueva nacionalidad y residencia en Francia, formó parte del grupo de expertos que asesoraron la publicación del *Founex Report*. Su concepto de ecodesarrollo, que nació en Estocolmo (Sachs, 1983), fue utilizado públicamente por primera vez en 1973 por Maurice Strong (Sachs, 1973 y 1974). Se podría afirmar que ese concepto formaba parte del segundo enfoque sobre la crisis ambiental que había defendido Commoner en su crítica al informe del MIT para el Club de Roma y que implicaba transformaciones económicas en el sentido de una “reorganización radical de la sociedad humana para armonizarla con el imperativo ecológico” (Commoner, 1974, pág. 264). Para Commoner, la introducción masiva de nuevas tecnologías intensivas en energía y materiales después de la Segunda Guerra Mundial resultaba solo la causa aparente de la crisis ambiental: lo relevante era que “la fuerza propulsora principal de la tendencia contra la ecología que caracteriza al desarrollo de tecnologías productivas modernas radica en que la producción está motivada generalmente por el deseo de obtener beneficios a corto plazo”. Así, continúa Commoner, “de manera inevitable, tras los asuntos básicos de tipo científico y tecnológico que determinan la crisis ambiental, están otros de carácter económico, social y político” (Commoner, 1974, pág. 279).

El ecodesarrollo, además de ser una contrapropuesta frente a la visión malthusiana de los límites del crecimiento, estaba articulado a la lucha del Tercer Mundo por la “creación de un nuevo orden mundial” (Leff, 1978, pág. 304). Funcionó como una tercera vía entre los partidarios del desarrollismo capitalista del “crecimiento salvaje” y sus críticos partidarios del crecimiento cero que, según Sachs (1980a, pág. 720), resultaron “víctimas de la absolutización del criterio ecológico hasta el punto de perder la visión antropocéntrica del mundo, que es la clave de todas las filosofías humanistas”⁴⁴. Sachs publicó su trabajo en el *Boletín Económico de América Latina*. Un año después, el artículo se reprodujo en la revista chilena *Estudios Internacionales*, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, del que Sunkel fue cofundador

⁴⁴ El enfoque antropocéntrico del ecodesarrollo (que conecta con su orientación de tercera vía keynesiana) está muy bien resumido en este pasaje posterior de Sachs (1983, pág. 553): “de todas las formas de desperdicio, la que más daño hace es el desaprovechamiento del potencial de trabajo y de creatividad de la población. Es también la forma más trágica de desperdicio de recursos, porque resulta totalmente irreversible: las vidas humanas que se pierden no pueden ser recuperadas”.

y fungió como profesor e investigador entre 1967 y 1973. El ecodesarrollo trataba de “agregar una dimensión ambiental al concepto de desarrollo y a su planeamiento”, partiendo del supuesto de que “existe aún un margen de maniobra suficiente para diseñar estrategias de desarrollo viables, incluso desde el punto de vista ambiental” y del principio de que “la conservación de recursos es condición *sine qua non* del desarrollo sostenido” (Sachs, 1973, págs. 117, 121 y 128).

El ecodesarrollo tenía tres puntos clave con respecto a la planificación: i) la gestión racional de los recursos para su explotación y conservación, encaminada a la satisfacción de las necesidades básicas de nutrición, vivienda y energía, y de forma compatible con ella, con la participación de la población local; ii) la reducción al mínimo de los impactos negativos, o bien, el aprovechamiento productivo de los afluentes y desechos para la conservación de los recursos naturales, y iii) el uso de tecnologías adecuadas para la industrialización basada en recursos naturales renovables mediante la combinación de tecnologías punta con tecnologías intermedias y conocimientos tradicionales de la población local o “etnoecología” (Sachs, 1973 y 1974; véase el texto 13 del anexo). No obstante, el concepto de ecodesarrollo era de más calado que su mera concreción operativa y contenía varios elementos novedosos, puesto que anticipaba las dos ideas de sostenibilidad: la débil (asociada a la “solidaridad diacrónica con las generaciones futuras”) y la fuerte⁴⁵. El ecodesarrollo reclamaba, además, un sistema educativo nuevo que sirviera para “sensibilizar a la gente respecto a la dimensión ambiental y a los aspectos ecológicos del desarrollo”, lo que pasaba por “cambiar el sistema de valores con relación a las actitudes frente a la naturaleza o, al contrario [...] preservar y reforzar, allí donde persista, la actitud de respeto hacia la naturaleza característica de ciertas culturas” (Sachs, 1974, págs. 363-364).

Como el propio Sachs señalaría años después, el ecodesarrollo era desarrollo, con una diferencia, que consistía en “armonizar el desarrollo socioeconómico con una gestión ecológicamente sólida de los recursos y el medio ambiente”, para lo que había que cambiar los patrones de consumo o “estilos de vida” (Sachs, 1977a, págs. 337, 338 y 340). El ecodesarrollo se basaba en “un criterio de racionalidad social diferente de la lógica del mercado” y en una ética antropocéntrica (Sachs, 1977a, pág. 339) “de la solidaridad sincrónica con la generación actual” (que es la que padecía las “desigualdades sincrónicas” derivadas de la racionalidad productivista) y “de la solidaridad diacrónica con las generaciones futuras” (Sachs, 1980a, págs. 718 y 720).

⁴⁵ “El ecodesarrollo se apoya en la capacidad natural de la región para la fotosíntesis en todas sus formas”, lo que “debería conducir a un perfil reducido de consumo de energía proveniente de fuentes comerciales (particularmente de hidrocarburos)” (Sachs, 1974, pág. 363).

El ecodesarrollo intentó encajar las demandas del movimiento ecologista internacional de los países desarrollados (que reclamaba el necesario respeto a los ecosistemas para mantener las condiciones de habitabilidad de la tierra, de acuerdo con los planteamientos de la economía ecológica) y las demandas de desarrollo económico que tan perentoriamente reivindicaban los países del Tercer Mundo. Por ese motivo, Sachs defendió la idea de “aumentar su participación relativa en la producción mundial de bienes básicos”, de acuerdo al objetivo de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), marcado en la Cumbre de Lima de 1975, de que los países en desarrollo alcanzaran en 2000 el 25% de la producción industrial mundial (Sachs, 1977b, pág. 463).

El ecodesarrollo era, además, una apertura interdisciplinar de la economía a la antropología cultural y a la ecología que invitaba a un cambio de enfoque, empezando por el diagnóstico. En vez de responsabilizar de la destrucción del medio ambiente a la pobreza, como hacían el *Founex Report* y los malthusianos de los límites del crecimiento, Sachs (1977b, pág. 451) afirmó que “la destrucción ecológica causada por los pobres es consecuencia de la desigualdad de la distribución de la riqueza y de la tierra”. Por tanto, el concepto de límites externos (naturales) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano no era absoluto, sino relativo, ya que dependía de los arreglos institucionales y de la elección de las tecnologías disponibles que determinaban la tasa de explotación de los recursos naturales. Dicha tasa era resultado del “consumo material conspicuo y de las necesidades artificialmente estimuladas” en los países desarrollados y resultaba mucho más importante que la tasa de crecimiento de la población y del PIB de los países en desarrollo (Sachs, 1977b). Todo este planteamiento fue recogido en la Declaración de Cocoyoc, de octubre de 1974.

En esta Declaración se reflejaron las conclusiones del simposio Modelos de Utilización de Recursos, Medio Ambiente y Estrategias de Desarrollo, patrocinado por el PNUMA y la UNCTAD. Su tono reivindicativo era acorde con el nuevo orden económico internacional dentro de un marco de teoría marxista de la dependencia, que denunciaba la situación en “la que un centro explota a una inmensa periferia, lo mismo que al patrimonio común universal”. En ella se incluyó el término ecodesarrollo a modo de estrategia que resumía la necesidad de poner límites internos de carácter social (al excesivo consumo de los ricos que impedía la satisfacción de las necesidades básicas para el 40% más pobre) y los límites externos de la naturaleza (“los límites máximos de la explotación de nuestro planeta que pudieran causar efectos irreversibles y poner en peligro la existencia del hombre sobre la tierra”) (cfr. Domínguez y Caria, 2018, págs. 190-191). Todo

ello suscitó el rechazo (y amenaza) del Departamento de Estado, de manera que el término ecodesarrollo fue prácticamente purgado del sistema de desarrollo de las Naciones Unidas (Domínguez, 2016b). No obstante, hay constancia de que la Declaración de Cocoyoc se utilizaba todavía en 1978 como material en el seminario del ILPES titulado “La Dimensión Ambiental en las Políticas y Planes de Desarrollo” (CEPAL, 1974c).

En la CEPAL, Sunkel (1981) se refirió a los problemas para hacer operativo el ecodesarrollo y formular políticas a partir de tal estrategia. Wolfe incluyó después el ecodesarrollo como parte de los intentos de construir un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo dentro de las Naciones Unidas⁴⁶, pero señaló que, “cuando el ecodesarrollo llegó a constituir una alternativa claramente delineada, la oportunidad para este tipo de interacción [con el desarrollo social] ya había pasado” (Wolfe, 1982, pág. 33). De ahí que, aunque el Secretario Ejecutivo Iglesias publicara al año siguiente un capítulo de libro con el título “Pasado, presente y futuro del ecodesarrollo”, en el cuerpo del texto no se mencionase ni una sola vez el concepto, sino su sustituto diplomático de “desarrollo integral”, un término que también precisaba un abordaje conjunto “en lo económico, en lo social, en lo moral y en lo ambiental” (Iglesias, 1983, pág. 508).

En los trabajos de Sachs sobre el ecodesarrollo se había planteado la necesidad de empezar por un enfoque normativo basado en la definición de metas sociales, de las cuales la principal es la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población (Sachs, 1977a, pág. 338). La propuesta del Modelo Mundial Latinoamericano presentado por la Fundación Bariloche (Herrera y otros, 1976) de la Argentina, bajo la dirección del consultor de la CEPAL y colaborador del ILPES, Amílcar Herrera, se inscribía también en esa tradición prescriptiva y, sobre todo, confrontaba directamente el informe del MIT para el Club de Roma, siguiendo también muy de cerca los postulados de Furtado.

El Modelo Mundial Latinoamericano surgió de la reacción de un grupo de intelectuales latinoamericanos convocados en Río de Janeiro en 1971 a la presentación de los primeros borradores del informe del MIT (Fundación Bariloche, 1976). El enfoque neomalthusiano y sus recomendaciones de crecimiento cero en el centro y control y reducción de

⁴⁶ “El objetivo central de este enfoque consistía en la armonización de la producción, el consumo y las modalidades de los asentamientos humanos con la capacidad del planeta para mantenerlos, y la compatibilización de dicha finalidad con una distribución equitativa de recursos entre los pueblos del mundo, todo lo cual suponía una drástica reducción de los niveles de consumo de los países más prósperos. Tenía una larga historia como fuente de críticas a las políticas orientadas exclusivamente hacia el crecimiento económico; su acción era paralela a las críticas y recomendaciones hechas en nombre del desarrollo social, pero la interacción entre ambas tendencias había sido escasa” (Wolfe, 1982, pág. 32).

la población en la periferia no tocaba la distribución de los recursos ni el ingreso a nivel global o interno de los países, que abocaban a la pobreza a la mayoría de la población mundial (Scolnik, 2004). Ante esa situación, se decidió explorar la factibilidad de un objetivo mínimo de bienestar general global, definido en términos de satisfacción de necesidades básicas y metas universales de equidad desde una perspectiva alternativa explícitamente normativa. Dicha perspectiva se formuló como una sociedad igualitaria, totalmente participativa y no consumista y como un mundo liberado del subdesarrollo y la miseria (Herrera y otros, 1976, pág. 7).

El Modelo Mundial Latinoamericano contó desde el principio con un comité consultivo, encargado de establecer “los lineamientos y propósitos generales del proyecto y efectuar su implementación”, en el que también participó Sunkel (Herrera y otros, 1976, pág. 5). Se consideró que la catástrofe que predecía el MIT ya estaba instalada, puesto que dos tercios de la humanidad se encontraban en una situación de pobreza, que no era producto de límites físicos (potencialmente superables gracias al progreso tecnológico), sino de límites políticos. Había una desigual distribución del poder, tanto entre países como dentro de los países, basada en la explotación (opresión y alienación), cuyos efectos requerían soluciones “esencialmente socialistas”, aunque en retrospectiva resultan poscapitalistas, como muestra la recomendación de que “la propiedad privada de los medios de producción debería ser sustituida por los conceptos más universales de *uso* y *gestión* de los medios de producción” (Herrera y otros, 1976, págs. 7, 8 y 26; Oteiza, 2004; Gallopín, 2004).

En definitiva, si el tamaño de la población no era una variable independiente, sino que se generaba endógenamente en función del nivel de desarrollo, “la única manera verdaderamente adecuada de controlar el crecimiento de la población era mejorar las condiciones básicas de vida” (Herrera y otros, 1976, pág. 8). De ahí que el Modelo Mundial Latinoamericano estableciera, de forma absolutamente novedosa, la necesidad de maximizar la esperanza de vida y no el PIB (Gallopín, 2004), para generar un “desarrollo humano integrado” y una sociedad que fuera “intrínsecamente compatible con su medio ambiente” (Herrera y otros, 1976, págs. 23-24). Para los países del Tercer Mundo, el Modelo Mundial Latinoamericano proponía nuevas vías de desarrollo alternativas a las de los países desarrollados, con un crecimiento entre el 4% y el 6%, que se iría reduciendo hasta el 3% al final de siglo. Se consideraba que el concepto de ecodesarrollo era un marco general de referencia que debería complementarse con cooperación internacional, pero no en forma de ayuda para el desarrollo, que solo contribuía a incrementar el gasto de los sectores privilegiados, sino mediante un comercio basado en la “fijación de precios justos para los productos de los países subdesarrollados” (Herrera y otros, 1976, pág. 108).

3. La agenda transformadora del nuevo orden económico internacional y los recursos naturales

Prebisch volvió a ocuparse de esta última problemática, a petición del Secretario General de las Naciones Unidas y en el contexto de la negociación para el nuevo orden económico internacional. En 1974, presentó un informe reservado sobre los recursos excedentes del petróleo y el nuevo orden económico mundial. En él planteó la “solución fundamental” a los desequilibrios provocados en el sistema financiero y comercial mundial debido al alza de los precios del petróleo. Habló de la “reversión triangular de excedentes petroleros”, consistente en “que los países exportadores de petróleo destinen una proporción cada vez mayor de sus excedentes a los países en desarrollo que no disponen de capital suficiente para mantener y acelerar su desarrollo” (Prebisch, 1974, págs. 6-7). Prebisch volvía así a su antigua receta de complementar el esfuerzo de acumulación interna con la cooperación internacional. Solo que esta vez consideró que la primera resultaba “incompatible con el desenvolvimiento incontenido de la sociedad de consumo en los países en desarrollo” y que dejar al mercado la solución del problema resultaba un error, dada la existencia de fallos tales como “la contaminación” y “el empleo socialmente irresponsable de recursos naturales no renovables” (Prebisch, 1974, pág. 19). De este modo se iba abriendo en su pensamiento una nueva sensibilidad por lo ambiental, que cobraría forma definitiva al inicio de la década siguiente.

Mientras tanto, Prebisch retomó las ideas de la Carta de la Habana para una Organización Internacional de Comercio, a las que nunca había renunciado la CEPAL⁴⁷. En concreto, se centró en las ideas relativas a la estabilización de los precios de los productos básicos mediante convenios, poniendo ahora la mirada en una “política previsor de productos primarios” (Prebisch, 1974, pág. 21; véase el texto 14 del anexo) con énfasis en un programa para la financiación de los excedentes. Reclamó “nuevas fórmulas que respondieran, por una parte, al desplazamiento del poder financiero del mundo y, por otra, tanto al interés de los centros como al de los países periféricos” (Prebisch, 1974, págs. 21-22). Aunque la ilusión duró poco, Prebisch confió en la propuesta que haría Kissinger en la cuarta reunión de la UNCTAD de 1976 sobre la creación del “Banco de los Recursos Naturales”, a pesar de que estaba destinada a desactivar la iniciativa de un fondo común financiado por la Organización de Países Exportadores

⁴⁷ Ese mismo año, el Secretario Ejecutivo recordaba lo siguiente, a propósito del esfuerzo negociador en el campo de las materias primas: “los esquemas de Bretton Woods quedaron limitados por la falta de adecuados acuerdos para el ordenamiento de unas relaciones comerciales que asegurasen mercados estables y remuneraciones justas a esas materias primas en el concierto internacional de precios” (Iglesias, 1974, pág. 8).

de Petróleo (OPEP), que, libre del control de los países desarrollados, se hiciera cargo del Programa Integrado para los Productos Básicos (Toye y Toye, 2005; Bielschowsky y Macedo, 2016)⁴⁸.

Frente a la propuesta de Prebisch, y en el marco del Diálogo Norte-Sur que se inició para desbloquear teóricamente el nuevo orden económico internacional, Furtado fue más allá y sugirió negociar un precio mínimo para todos los recursos no renovables, como “punto de partida para una elevación complementaria gradual en el futuro con el fin de orientar de nuevo el progreso técnico para asegurar una economía progresiva de estos recursos” (Furtado, 1977, pág. 21). Nada de esto se consiguió. Como ya había anticipado el propio Furtado, la agenda del nuevo orden económico internacional sirvió para dar cohesión a los países desarrollados, que lograron sustituirla en un foro paralelo a las Naciones Unidas (la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional de París, 1975-1977, el llamado Diálogo Norte-Sur) y el recurso a una nueva comisión de expertos “independientes” que ganara tiempo y permitiera desactivar las demandas hasta conseguir su liquidación (Domínguez, 2018a).

Entre los puntos que más habían sensibilizado a los países desarrollados contra las pretensiones de la agenda del nuevo orden económico internacional estaba el Código de Conducta para las Empresas Transnacionales, que, a propuesta del ECOSOC en 1974 (resolución 1913(LVII)), estudiaría la posibilidad de establecer una Comisión de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, cuya secretaría constituyó el Centro de Empresas Transnacionales (Sauvant, 2015). El detonante de esa iniciativa fue la intervención de la multinacional ITT en el golpe de Estado contra Salvador Allende (profecía autocumplida, ya que el Presidente había denunciado las interferencias de las multinacionales un año antes en la Asamblea General de las Naciones Unidas). Los insumos intelectuales de la iniciativa provenían de la teoría estructuralista de la dependencia y en particular del trabajo de Sunkel, integrado en el grupo de intelectuales que había preparado la candidatura presidencial de Allende⁴⁹.

Sunkel defendió que subdesarrollo y desarrollo eran “dos caras de un mismo proceso universal” que se manifestaba en dos grandes polarizaciones simultáneas: “entre los países industriales, avanzados,

⁴⁸ “Quizás por haber sido presentada a último momento y sin preparación previa, esta idea no fue considerada por la Conferencia. Personalmente yo estaba convencido, sin embargo, que poseía algún mérito por cuanto, bien elaborada, podría significar nuevas formas de negociación y obtención de recursos financieros tendientes a aumentar la producción en la periferia y a armonizar intereses sobre bases equitativas. Por eso mismo no dejé de desconcertarme una declaración del mismo Dr. Kissinger, después de dejar la Secretaría de Estado, según la cual esta idea permitiría a los centros obtener a bajos precios los productos minerales que necesitaban para su desarrollo. Es decir, ¡progreso técnico y deterioro de los precios!” (Prebisch, 1979, pág. 187).

⁴⁹ Sunkel había dejado el ILPES en 1968 para no comprometer políticamente a la institución de las Naciones Unidas (Franco, 2015).

desarrollados, centros, y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes”; y “una polarización dentro de los países en espacios, grupos sociales y actividades avanzadas y modernas, y en espacios, grupos y actividades atrasadas, primitivas, marginadas y dependientes” (Sunkel, 1971, págs. 531-532). Dicho proceso formaba parte de una “nueva modalidad del modelo centro-periferia” que se apoyaba operacionalmente “en torno al gran conglomerado transnacional” emergido en las dos últimas décadas en los Estados Unidos y que constituía el capitalismo transnacional: un “sistema económico internacional que penetra y desborda los sistemas económicos nacionales” por medio de las multinacionales en los ámbitos “extractivo, manufacturero, comercial y financiero” (Sunkel, 1971, págs. 533, 537, 538 y 548).

Este sistema de “dominación-dependencia” favorecía de “forma sistemática el desarrollo de los países hoy desarrollados y el subdesarrollo de los países actualmente subdesarrollados” (Sunkel, 1971, pág. 559). Daba lugar a un proceso “simultáneo de integración transnacional y de desintegración nacional” (Sunkel, 1971, pág. 572) por la operativa del “conglomerado transnacional”, una “institución económica básica y central del mundo capitalista de la posguerra” que estaba creando “un nuevo modelo de civilización encarnado por la sociedad del superconsumo”, cuya máxima expresión se daba en los Estados Unidos (Sunkel, 1971, pág. 572).

Sunkel abría así el melón del debate sobre los estilos de desarrollo y en particular de la cuestión de si era viable para los países de América Latina el “estilo seguidista”, consistente en “tratar de seguir las huellas de los países ‘desarrollados’” (Varsavsky, 1971, pág. 1012). Su respuesta (negativa) precisaba trascender el enfoque nacionalista metodológico para empezar a controlar las actividades de las empresas multinacionales como verdadera “quinta columna” (Sunkel, 1972, pág. 519) que conspiraba contra el desarrollo nacional en coordinación con los organismos multilaterales y bilaterales del régimen internacional de la ayuda. Sunkel se alineó con las recomendaciones del Consenso Latinoamericano de Viña del Mar y la agenda del nuevo orden económico internacional que, en el campo de las actividades de exportación de productos primarios, defendían el derecho de los países en desarrollo a controlar sus recursos más esenciales (Sunkel, 1972).

Este programa de desarrollo nacional, que Sunkel expuso nada menos que en *Foreign Affairs*, implicaba reformas estructurales que afectaban al aprovechamiento de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente, y, por ello, precisaba el control estatal de las actividades de las multinacionales: i) la reforma agraria; ii) el uso del sector primario,

que representa la fuente más importante de acumulación de capital de un país subdesarrollado, para apoyar la expansión de la industria pesada y las industrias de consumo, y iii) la reorganización del sector industrial de modo que pasara “de satisfacer el consumo conspicuo de la minoría a satisfacer las necesidades básicas de la mayoría” (Sunkel, 1972, pág. 530). En el caso de la reforma agraria y de las exportaciones de productos primarios agrícolas o mineros los intereses de las multinacionales se verían afectados, por la necesidad de controlar estas fuentes fundamentales de financiación externa, lo que implicaría “nacionalizaciones y renegociaciones con los intereses extranjeros” (Sunkel, 1972, pág. 530).

En el mismo mes del golpe de Estado contra Allende (septiembre de 1973), Sunkel presentó, a petición del Secretario General de las Naciones Unidas, un comentario muy crítico del informe encargado por la organización a un grupo de personas eminentes sobre las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial (May, 2017). En su intervención, Sunkel señaló que el marco analítico del informe no tenía en cuenta la bibliografía de la teoría estructuralista de la dependencia sobre la naturaleza oligopólica del “capitalismo transnacional contemporáneo”, formado por un conjunto de empresas multinacionales “de poder e influencia socialmente incontrolados” (Sunkel, 1975, págs. 366-367). Añadió que estas tenían un “poder e influencia suficientes para fijar las reglas del juego, ya sea tratando de inducir o de obligar a las autoridades a adoptar las reglas requeridas por las corporaciones multinacionales para su crecimiento y expansión, cambiando las autoridades si es necesario, o violando las reglas establecidas” (Sunkel, 1975, pág. 368). En consecuencia, recomendó una línea de acción basada en “el fortalecimiento de la posición negociadora” de los países receptores subdesarrollados a través de los organismos especializados de las Naciones Unidas (Sunkel, 1975, pág. 375).

Estas propuestas se concretarían en la posición común mantenida por los países de América Latina con respecto a las operaciones de las empresas transnacionales en el ámbito interamericano. Sobre este punto, y a fin de contribuir al proceso de las Naciones Unidas, se había conformado en 1974 un grupo de trabajo en el marco de la OEA, al que se encomendó elaborar “un código de conducta que reglamente internacionalmente las actividades de las [empresas transnacionales]” (Grupo de Trabajo sobre las Empresas Transnacionales, 1975, pág. 376). Los países latinoamericanos fijaron su posición común en enero de 1975 (dos meses antes de la primera reunión de la Comisión de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas). Siguiendo la doctrina del nuevo orden económico internacional, elaboraron unas estrictas “reglas

de conducta que deben observar las empresas transnacionales” (Grupo de Trabajo sobre las Empresas Transnacionales, 1975, pág. 376)⁵⁰.

Como es sabido, nada de esto prosperó. El Código de Conducta para las Empresas Transnacionales, cuyo espíritu inicial era controlar sus actividades y que debía culminar en una Convención, pasó a negociarse como Código de Conducta sobre las Corporaciones Transnacionales, que buscaba endosar un código garante de la inversión extranjera directa de los países desarrollados frente a los Gobiernos de los países destinatarios. A su vez, este fue sustituido por los códigos voluntarios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 1976 y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1977; y la Comisión de Empresas Transnacionales de las Naciones Unidas, que entró en fase de letargo a partir de 1983, fue conducida a la vía muerta de la ideología de la responsabilidad social corporativa hasta su cierre en 1993 (Emmerij y Jolly, 2009; Sauvart, 2015; May, 2017). Sunkel, autoexiliado en el Reino Unido, se tomó un respiro para reflexionar sobre la “sociología del conocimiento del pensamiento sobre el desarrollo” (Sunkel, 1977, pág. 34) hasta que la CEPAL le encargó dirigir el proyecto conjunto CEPAL/PNUMA titulado “Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina” (Gligo, 2006, pág. 5). El proyecto, presentado en 1980 mediante una publicación a cargo de la recién creada Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, sería un punto de llegada del debate previo sobre los estilos de desarrollo. También representaría el punto de partida del pensamiento de la CEPAL sobre recursos naturales y medio ambiente en las décadas siguientes.

En esas coordenadas, la CEPAL elaboró en 1979 su aporte a la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El documento buscaba “contribuir a la promoción del objetivo de la autosuficiencia nacional y colectiva de los países en desarrollo”, de acuerdo a la resolución 33/198 de la Asamblea

⁵⁰ Las reglas eliminaban el principio de extraterritorialidad (las empresas transnacionales debían “someterse a las leyes y reglamentos del país receptor y, en caso de litigio, someterse a la jurisdicción exclusiva de los tribunales del país en donde operan”. Se constataba que “las empresas transnacionales han tenido una ilegítima intervención política en los asuntos internos de los países receptores” y se condenaba “toda injerencia en los asuntos internos de los Estados donde operan”, así como la interferencia en las relaciones entre el Gobierno de un país receptor y otros Estados. En caso de disputa por las indemnizaciones correspondientes a nacionalizaciones, esta “se resolverá conforme a la legislación y los tribunales del Estado que nacionaliza”. Las empresas transnacionales debían “someterse a las políticas, los objetivos y las prioridades nacionales de desarrollo, y contribuir positivamente a su realización”. También debían “suministrar al gobierno del país receptor la información pertinente sobre sus actividades a fin de asegurar que esas actividades estén de acuerdo con las políticas, objetivos y prioridades nacionales de desarrollo del país anfitrión” (con una mención a los datos para las “verificaciones impositivas, fiscales, crediticias y de otro carácter”). Por último, debían conducir sus operaciones en forma tal que resultaran en “una aportación neta de recursos financieros para el país receptor”, especificando que “el objetivo fundamental buscado es que las empresas transnacionales contribuyan en el mayor grado posible, no solo a una transferencia neta inicial sino también continua de recursos” (Grupo de Trabajo sobre las Empresas Transnacionales, 1975, págs. 377-378).

General de las Naciones Unidas, que establecía las directrices para la elaboración de la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo dentro del marco del nuevo orden económico internacional (CEPAL, 1981, pág. 471). En el diagnóstico relacionado con esta propuesta se constató que “los estilos de desarrollo prevalecientes en la región” (el “estilo latinoamericano” que acaba de describir Aníbal Pinto (1978, pág. 580)), no eran incluyentes ni equitativos (CEPAL, 1981, pág. 452). De este modo se reiteraba la antigua receta de Prebisch de acelerar el ritmo de desarrollo con apoyo de la cooperación internacional (Prebisch, 1978), cuantificada en un aumento del PIB del 7,5% acumulativo anual para la década siguiente y de la producción industrial del 8,5%, con una diversificación de las exportaciones hacia “rubros de más avanzado contenido tecnológico”, que se financiaría mediante “exportaciones de productos primarios con un creciente grado de elaboración” (CEPAL, 1981, págs. 462-463).

Según el espíritu de este documento, se trataba de preparar, después de la aprobación de la Estrategia, un programa regional de acción adaptado a las especificidades y prioridades de América Latina. En todo caso, en el ámbito de “desarrollo social y humano” se preveía un punto referente a “objetivos sobre preservación del medio ambiente”. En el ámbito de “autosuficiencia y movilización de los recursos nacionales” se sugería “un objetivo cualitativo sobre la identidad cultural y desenvolvimiento de formas y estilos propios de vida” y otro sobre “contención del consumismo y el acrecentamiento del ahorro para impulsar la acumulación”. Por último, en el ámbito de “reestructuración de la economía mundial” se introducía el objetivo de “mejoramiento y estabilidad de los precios reales a niveles remuneradores de los productos básicos” (CEPAL, 1981, págs. 470 y 472). Esta era, en definitiva, la agenda estructuralista de la CEPAL desde su nacimiento, pero reconstruida a partir del diagnóstico dependentista del debate sobre los estilos de desarrollo.

D. Estilos de desarrollo, crisis de la deuda y estabilización macroeconómica (década de 1980): el desarrollo “sostenible a largo plazo”

1. Estilos de desarrollo y medio ambiente

De forma coincidente con el inicio del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se publicaron los resultados del proyecto conjunto de la CEPAL y el PNUMA titulado “Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina”. El libro (y la monografía de la *Revista de la CEPAL*, que incluyó los aportes de varios comentaristas) representó un antes y un después en el pensamiento estructuralista sobre recursos naturales y medio

ambiente. Como recordó el propio Sunkel tres décadas más tarde, “cuando yo empecé a trabajar [...], el tema era completamente ignorado, excepto por un escaso y desconocido grupo de especialistas”. Añadió que

...no había conciencia ambiental, no había ONG promoviéndola, no había una institucionalidad ambiental, no había legislación, no había actividades educativas y de formación de especialistas, no había cursos, no había prácticamente nada y, en las esferas de la política económica y social y del desarrollo, así como en la práctica de las empresas y consumidores, esta temática se ignoraba por completo. El supuesto implícito era que los recursos naturales eran relativamente abundantes y se podían usar y abusar sin mayor preocupación (Sunkel, 2011, págs. 241-242).

En medio de este panorama, Sunkel formuló la cuestión que marcó la década: “cabe preguntarse hasta qué punto el estilo de desarrollo transnacional que aparece en la América Latina y que está en crisis a nivel mundial, es realmente sostenible a largo plazo, y si ofrece perspectivas de un mejoramiento sustancial en las condiciones de vida de la mayoría de la población” (Sunkel, 1980a, pág. 51). Para responderla, hizo un balance de los “estilos de desarrollo alternativos” que se habían aplicado en la región en las dos décadas previas y señaló como sus principales fallas las dos siguientes: i) la imposibilidad de realizar el desarrollo en el contexto del capitalismo transnacional generador de dependencia, y ii) la falta de “consideración adecuada a la dimensión ambiental en el análisis integral del proceso de desarrollo” (Sunkel 1980a, pág. 10)⁵¹.

Si en la década de 1970 se había tratado de integrar el desarrollo económico y el social, buscando el isomorfismo con el “estilo internacional ascendente” (el de los Estados Unidos), ahora había que añadir el componente ambiental a fin de eliminar en lo posible los rasgos negativos de ese estilo transnacional y su lógica o racionalidad global de maximización del crecimiento y los beneficios, que endosaba a los países de la periferia “lo peor de ambos mundos” (Sunkel, 1981, pág. 39). Con ello, Sunkel se refería a las externalidades concretadas en la apropiación y explotación insostenible de la naturaleza (Sunkel, 1980a; véase el texto 15 del anexo) y las desigualdades entre clases y grupos, más el gasto improductivo del excedente en armamentos y el consumo desorbitado de energía (Sunkel, 1980a). La artificialización (urbanización) característica

⁵¹ Como señalaría Anibal Pinto en el comentario a la versión de este trabajo para la *Revista de la CEPAL* (Sunkel, 1980b), se había producido “un tipo de ceguera generacional con respecto a los problemas del medio ambiente” (Pinto, 1980, pág. 55). El propio Sunkel reconocería después que en la ejecución de este proyecto descubrió “la importancia trascendental de la ecología y la temática ambiental y su interrelación con el desarrollo económico y social, temas que, como economista, desconocía completamente” (Sunkel, 2011, pág. 239). En honor al rigor histórico, cabe señalar que ambas apreciaciones son más producto de la trayectoria personal de los dos autores que de las preocupaciones institucionales de la CEPAL, como ya se vio en la sección B.1.

del estilo transnacional ascendente, “extensivo en el uso de la tierra, e intensivo en la utilización del capital y la energía” (Sunkel, 1981, pág. 25), producía la falsa ilusión de que los seres humanos cada vez dependían menos de la naturaleza, al perderse “uno de los procesos formativos culturales más importantes” (Sunkel, 1980, pág. 16), que, recordando el ecodesarrollo, era “la adquisición de una sabiduría ecológica empírica en relación con las formas permisibles y tolerables de explotación de la naturaleza circundante, de cuya reproducción depende la supervivencia de la población” (Sunkel, 1981, pág. 18).

Sunkel hizo hincapié en los modos de apropiación social de los elementos de la biosfera (tierra, agua y recursos naturales) por ser uno de los “determinantes decisivos de la desigualdad social y de la estructura de poder” (Sunkel, 1980a, pág. 16). Dicha apropiación no resultaba solo un fenómeno rural (con las exportaciones de productos agrícolas que contenían la parte de la riqueza natural que se perdía por el cultivo predatorio sin reflejarlo en el coste (como subrayaría Prebisch (1980a)), sino también urbano⁵², y no era solo un fenómeno interno, sino también internacional, lo que explicaba la división centro-periferia, sus especializaciones productivas respectivas y, en definitiva, los diferentes estilos de desarrollo. No obstante, el estilo de desarrollo era un concepto que podía aplicarse no solo a lo que es: un intento de copiar el estilo occidental, ascendente o transnacional en América Latina por parte de las élites locales, que provocó una reestructuración masiva del sistema productivo, enormes desigualdades sociales y el deterioro de la base de recursos naturales (por agotamiento de los no renovables y sobreexplotación de los renovables). También tenía un componente normativo: podría aplicarse a lo que debe ser (Sunkel, 1980a y 1981).

Sunkel avanzó así una primera aproximación a otro estilo opcional partiendo del cuestionamiento de la sostenibilidad del estilo transnacional de origen importado: “es legítimo preguntarse si no es acaso muy peligroso financiar un estilo de vida y de desarrollo que no se sostiene a sí mismo mediante la exportación de recursos naturales más o menos limitados y sustituibles, sujetos además a los vaivenes del mercado internacional” (Sunkel, 1980a, pág. 51). Sus preguntas de entonces resuenan hoy en los debates entre neodesarrollistas y los posneoextractivistas: “¿puede ese patrón de desarrollo generar con el tiempo una diversificación y

⁵² “El excedente generado por la explotación de la naturaleza permite la construcción de un medio ambiente artificial extremadamente favorable y grato para los sectores de ingresos medios y altos, y bastante precario para los sectores populares. Ello da lugar a una situación en que la preocupación ambiental de los sectores pudientes es por la calidad de la vida, amenazada por la contaminación atmosférica, el ruido, la congestión del tráfico, etcétera, mientras que las consideraciones ambientales que preocupan a los pobres —la contaminación del agua, la distancia de los lugares de trabajo, la precariedad y hacinamiento de las viviendas, etcétera— atentan contra su vida misma” (Sunkel, 1980a, pág. 59).

expansión del potencial de exportaciones suficientemente amplio y dinámico como para financiar buena parte de sus propias necesidades crecientes de financiamiento externo?" (Sunkel, 1980a, pág. 51).

Se trataba de evaluar la antigua receta del "Manifiesto de la CEPAL", solo que el problema ya no era la industrialización, sino "satisfacer las necesidades más apremiantes de la mayoría de la población" (Sunkel, 1980a, pág. 52). Este objetivo, a la vista de los magros resultados de la década anterior, precisaba un cambio en el estilo de desarrollo a favor de la expansión de la "producción de bienes básicos en los sectores de la alimentación, el vestuario, el calzado, y de los servicios básicos de seguridad social, vivienda, salud y educación" (Sunkel 1980a, pág. 52). El cambio de estilo no suponía "dejar en suspenso el crecimiento económico", sino reorientarlo para que generara los recursos necesarios a fin de compatibilizar "la satisfacción de las necesidades fundamentales de mayoría de la población" con "la preservación y valorización de la base de los recursos y del medio ambiente de la sociedad" (Sunkel, 1980a, pág. 53). Se debía ir reduciendo la dependencia de las fuentes de energía fósiles. Se debían desarrollar tecnologías intensivas en mano de obra y ajustarlas a la base de recursos naturales. Se debía "administrar los recursos naturales con conocimientos y tecnologías apoyados en bases ecológicas", reorganizar la actividad, descentralizándola de las concentraciones urbanas, y reducir los "excesos del consumismo" (Sunkel, 1980a, pág. 53).

Un programa de tal calado, que "pone en duda una serie de creencias derivadas de la ideología del crecimiento económico" (como fenómeno exponencial e ilimitado, basado en la explotación y la artificialización de la naturaleza y la acumulación de bienes materiales de consumo), requería la integración de "la dimensión ambiental en los modelos y técnicas de planificación" (Sunkel, 1980a, págs. 55 y 58). También exigía la diversificación y aumento de las exportaciones, teniendo en cuenta "los costos y riesgos ambientales envueltos", una amplia participación de la población y un esfuerzo masivo de reeducación para que la gente "internalice la dimensión ambiental y los aspectos ecológicos del desarrollo" (Sunkel 1980a, págs. 62 y 63). En definitiva, "la reorientación del estilo de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población y hacia un desarrollo sostenido a largo plazo" (Sunkel, 1980a, pág. 61) era como el ecodesarrollo, pero sin nombrarlo, tras la interdicción contra ese concepto decretada por el Departamento de Estado después del simposio de Cocoyoc sobre Modelos de Utilización de Recursos, Medio Ambiente y Estrategias de Desarrollo.

El proyecto "Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina" también reunió otras dos contribuciones notables. La primera se debió a Prebisch, que, haciendo gala una vez más del "optimismo crítico" con que había impregnado el pensamiento de la CEPAL (Pinto, 1980, pág. 57),

volvía a reclamar soluciones reformistas. Solo que esta vez la crítica parecía imponerse al optimismo: el desarrollo de los centros desde el final de la Segunda Guerra Mundial no había sido “solamente consecuencia de un impresionante adelanto técnico sino también de la explotación irracional de recursos naturales, sobre todo del recurso energético” (Prebisch, 1980a, pág. 67). A su vez, esto había influido notablemente en la orientación de la técnica, introduciendo en el sistema capitalista hegemonizado por los Estados Unidos “un elemento de falsedad de muy dramáticas consecuencias” (Prebisch, 1980a, pág. 67).

El sesgo intensivo “hacia formas en extremo abusivas” de explotación de los combustibles fósiles “y también de otros recursos naturales” con la tecnología dominante en el estilo de desarrollo de los centros tenía impactos “muy graves” sobre la biosfera (Prebisch, 1980a, pág. 68). Prebisch citó “la depredación de recursos naturales agotables, sobre todo del recurso energético, y los fenómenos de contaminación de la atmósfera, los ríos y los mares, así como el deterioro de recursos naturales que, a pesar de su carácter renovable, no están exentos de los efectos adversos de la técnica”, con la nota añadida de “los posibles y muy graves efectos sobre el clima de la creciente emanación del dióxido de carbono en la atmósfera” (Prebisch, 1980a, pág. 68). Además de introducir el problema del calentamiento global, Prebisch avisó de las consecuencias muy adversas de este para la periferia, ya que el “capitalismo imitativo”, con sus pautas de producción y consumo promovidas por la penetración de las transnacionales, daba lugar al “empleo irresponsable de recursos naturales” y a la creciente concentración urbana, con sus “fenómenos muy agudos de contaminación comparables a los grandes centros” (Prebisch, 1980a, págs. 86 y 87).

En esas condiciones, la acumulación para el crecimiento debía pasar, como ya habían propuesto Furtado y Sunkel, por comprimir el consumo de los privilegiados. En un trabajo simultáneo, Prebisch señaló que dicho consumo no solo representaba “un considerable desperdicio del potencial de acumulación de capital”, sino también un mecanismo de “succión de ingresos por parte de los centros, especialmente por obra de las empresas transnacionales, gracias a su superioridad técnica y económica y a su poder hegemónico” (Prebisch, 1980b, pág. 166). Para sortear estos obstáculos mediante una transformación en el frente interno, Prebisch propuso “una síntesis entre socialismo y liberalismo”, en la que el Estado interviniera “en forma deliberada valiéndose del impuesto, esto es, elevando los precios de los bienes donde se manifiesta principalmente esa tendencia a ciertas extralimitaciones del consumo”, tanto por razones de acumulación, como por “la necesaria [...] defensa de la biosfera” (Prebisch, 1980b, págs. 178 y 189). En el frente externo, y tras la consabida operación keynesiana de escapar de “una dependencia intelectual que entorpece la visión de los problemas nuestros”, abogó

por reforzar la autonomía y la asertividad en las negociaciones internacionales, si bien era muy consciente entonces de que “la capacidad de negociación es limitada” y que tal estrategia entrañaba serios peligros (Prebisch, 1980b, págs. 171 y 205)⁵³.

La otra contribución al proyecto fue del propio Sunkel y Luciano Tomassini (procedente del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y recién reintegrado al Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile), que ahondaron en los obstáculos al desarrollo sostenible derivados de las relaciones internacionales. En este aporte, los autores revisaron la tesis de la dependencia del capitalismo transnacional. El hecho de que los dos choques petroleros de la década de 1970 hubieran tornado más interdependientes a los países del centro y la periferia no significaba en modo alguno que las relaciones entre ambos dejaran de ser “asimétricas” (Sunkel y Tomassini, 1980a, pág. 288). Se trataba más bien de “una relación de interdependencia entre desiguales” (Sunkel y Tomassini, 1980b, pág. 165) o, como diría luego Prebisch en uno de sus últimos escritos, “todos somos interdependientes, pero unos son menos interdependientes que otros”, añadiendo: “Hay interdependencia positiva e interdependencia negativa” (Prebisch, 1988, pág. 211).

En todo caso, los autores destacaban motivos para la esperanza en el avance de la agenda del nuevo orden económico internacional a través del Diálogo Norte-Sur, dada la necesidad de recursos naturales por parte de los países desarrollados (Sunkel y Tomassini, 1980a; véase el texto 16 del anexo). Se trataba de aprovechar las oportunidades de la integración autónoma (más amplia, activa y diversificada, pero controlada por el Estado y selectiva en cuanto a la consideración de costos y beneficios) en la economía internacional usando las cuestiones ambientales para la racionalización de la asignación de sus recursos (Sunkel y Tomassini, 1980a y 1980b). En este punto, examinaron los factores ambientales de interés para las relaciones entre los países desarrollados y en desarrollo: capacidad de absorción del ecosistema, energía y recursos naturales, e industrialización por deslocalización.

En cuanto a la capacidad de absorción, se abordó de manera pionera el tema del calentamiento global y la responsabilidad diferenciada de los países desarrollados en su generación, tal y como había propuesto inicialmente Iglesias, y también sin dejar de apuntar al ecosistema como un recurso económico (Sunkel y Tomassini, 1980a; véase el texto 17 del anexo). En el caso de la energía y los recursos naturales, los autores retomaron las reivindicaciones de la década de 1970. La comunidad internacional debía

⁵³ “Nunca aparece más notoriamente la dependencia que cuando un país periférico menoscaba el interés hegemónico de los centros, sobre todo el centro principal. Se mueve entonces contra aquél toda aquella constelación de intereses y sobrevienen, en una u otra forma, medidas punitivas que en el pasado —nada lejano, por cierto— desembocaron en operaciones militares” (Prebisch, 1980b, pág. 205).

aceptar la soberanía de los países en desarrollo sobre sus propios recursos naturales, apoyar la financiación para estabilizar los mercados de productos básicos y el desarrollo de actividades encaminadas a la elaboración de esos recursos y vigilar el “comportamiento de las empresas transnacionales que operan en ese campo” (Sunkel y Tomassini, 1980a, pág. 309)⁵⁴.

Con respecto a la estabilización de los mercados, se señaló que, para conseguir “precios justos, estables y remuneradores”, era necesario “considerar la amortización de los recursos utilizados para la producción de bienes materiales, tomando como base su valor de reposición, ya sea por la vía de la fijación de sus precios, del establecimiento de impuestos o de una combinación entre estas y otras medidas” (Sunkel y Tomassini, 1980, pág. 310). A ese fin se podría aplicar “el costo de amortización en la fijación de los precios de los recursos naturales” al tratamiento que se daba a los “equipos o bienes de capital” (Sunkel y Tomassini, 1980a, pág. 310). Por último, en cuanto al tema de la industrialización por deslocalización (“redistribución de industrias hacia los países en desarrollo”), se planteó hacer consecuente la teoría de las ventajas comparativas con la consideración de los recursos naturales y el medio ambiente como parte de la dotación factorial en un mundo en que “la contaminación ambiental no reconoce fronteras” (Sunkel y Tomassini, 1980a, págs. 303 y 313; véase el texto 18 del anexo).

Antes que el Diálogo Norte-Sur fuera liquidado por el Presidente Ronald Reagan en la Conferencia Económica Internacional de Cancún, celebrada en octubre de 1981 (Domínguez, 2016a), la reflexión sobre los estilos de desarrollo todavía tuvo algún alcance parcial. En el marco de un convenio entre el Instituto Internacional de Estudios Sociales de La Haya y el ILPES, Juan Martín, que sería después en varias ocasiones oficial a cargo de este último, complementó el programa de investigación sobre el tema de los estilos de desarrollo, la planificación y el medio ambiente. Para ello analizó los dos estilos de desarrollo prevalecientes en América Latina a fin de evaluar el papel del Estado y las políticas públicas. Los definió como el “estilo perfeccionador” y el “estilo contrarrestador” (Martín, 1981, págs. 41 y 53; véase el texto 19 del anexo), sirviendo ambos para precisar lo que Sunkel había delineado solo a grandes rasgos⁵⁵.

⁵⁴ Esto último alude a unos de los elementos asociados al estilo ascendente, que criticó otro de los autores del proyecto: el “relajamiento de las normas que rigen la explotación de los recursos y la calidad ambiental”, conducente “a costos adicionales que recaen sobre la población en su totalidad” (Villamil, 1980, pág. 98).

⁵⁵ Al margen de Cuba, Sunkel estableció dos estilos prevalecientes latinoamericanos en función del grado de penetración del capitalismo transnacional (con sus dimensiones horizontal o de ampliación de países y actividades, y vertical o de profundización de sus normas) y su relación el Estado. El primero lo describió como un estilo en que el capitalismo transnacional era dominante “y en que las políticas del Estado apoyan resueltamente su consolidación y creciente penetración”. En el segundo, el capitalismo transnacional estaba en “vías de hacerse dominante (o bien ya lo es), pero en los cuales entra en conflictos con el Estado, su penetración es resistida por sectores importantes y el grado de apertura de la estructura política permite que se planteen estrategias y políticas distintas del estilo de desarrollo dominante o ascendente” (Sunkel, 1981, págs. 31 y 127).

Cada uno de estos dos estilos requería distintos tipos de planificación, que se diferenciaban por su alcance y la condición de los encargados de la adopción de decisiones: en el estilo contrarrestador, se trataba de un Estado con relativa autonomía interna y externa para adoptar políticas públicas en el marco de una planificación orientadora y reguladora en la asignación y distribución del excedente económico: en el estilo perfeccionador, “una fracción del sector privado nacional” y “las corporaciones e instituciones financieras transnacionales en detrimento del sector público y del resto de las organizaciones empresariales y de trabajadores”, en el marco de una planificación subsidiaria, atomizada y discontinua (Martín, 1981, pág. 41). El primero, orientado a la “profundización de la dependencia económica externa”, conducía a una elevada “especialización en actividades basadas en el aprovechamiento de los recursos naturales y una oferta de mano de obra abundante y barata” (Martín, 1981, págs. 44 y 48). Cuando coincidían “la explotación de recursos naturales y la concentración de activos en empresas extranjeras”, ello daba lugar a una desigualdad máxima en la distribución del ingreso (Martín, 1981, pág. 56). El segundo implicaba reformas estructurales distributivas de la propiedad y del ingreso para el “control social del excedente” a fin de dedicarlo a la “satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población” (Martín, 1981, pág. 60). Este estilo tenía el potencial de absorber el subempleo mediante “un uso racional de los recursos naturales que asegure su aprovechamiento pleno y, además, preserve la capacidad de soporte de los suelos, evitando el deterioro resultante de un manejo inadecuado y de impactos desfavorables de otras actividades” (Martín, 1981, pág. 60).

El segundo resultado del proyecto sobre estilos de desarrollo fue el seminario Desarrollo y Medio Ambiente en el Contexto del Nuevo Orden Económico Internacional y las Negociaciones Norte-Sur. Este seminario fue organizado por El Colegio de México, la CEPAL y el PNUMA en diciembre de 1981, poco después del fracaso de Cancún. Sus conclusiones llegaron en un momento en que el tsunami neoliberal ya estaba en ciernes. Con el informe del seminario, elaborado por Vicente Sánchez (del COLMEX y vinculado al PNUMA), Branislav Gosovic (investigador adscrito a la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente) y el propio Sunkel (en calidad de coordinador), se pretendía “abrir el diálogo en la región sobre los aspectos internacionales de la problemática ambiental”, de modo que los Gobiernos conocieran estos problemas “con el fin de incluirlos en sus negociaciones con los países desarrollados” (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, pág. 91).

En el marco de referencia conceptual del seminario, se insistió en “la necesidad de encontrar estilos alternativos que propendan a mejorar la calidad de la vida —y no sólo a aumentar el crecimiento económico— para las actuales y futuras generaciones” (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, pág. 92). Ello partía del convencimiento (heredero de la

Declaración de Cocoyoc y del Modelo Mundial Latinoamericano) de que “existe aún una potencialidad no aprovechada del ecosistema global que permitiría mejorar el nivel de vida de los sectores populares pobres” si se hacía “un uso más racional y productivo de los recursos de la tierra y una distribución más equitativa de los beneficios obtenidos de los procesos productivos” (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, pág. 92). Dada la implicación de largo plazo de estos temas, se recomendaba “una acción regional e internacional concertada”, que trascendiera la “posición de inseguridad y hasta defensiva frente a las cuestiones del medio ambiente” que muchos países en desarrollo tenían en las negociaciones Norte-Sur por diversas consideraciones (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, pág. 92). Entre ellas cabe mencionar “la sospecha de que preocuparse del medio ambiente, entendido a menudo estrechamente como contaminación, podría afectar los objetivos más urgentes del desarrollo” hasta el temor a que los países desarrollados pudiesen “usar las cuestiones ambientales como un pretexto para intervenir en sus derechos soberanos sobre la explotación de recursos naturales” (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, pág. 94).

Con objeto de guiar dicha acción en el contexto de la “interdependencia ecológica y económica a nivel global” (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, pág. 102), se recogió un conjunto de propuestas sobre los siguientes temas: i) recursos naturales no renovables y renovables, a fin de asegurar su control nacional, aprovechamiento racional y conservación (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982; véase el texto 20 del anexo); ii) transferencia de tecnología ambientalmente adecuada; iii) pago por el daño ambiental asociado a los procesos de deslocalización industrial, e implantación de los correspondientes impuestos ambientales; iv) regulación del comercio internacional de productos tóxicos y productos químicos peligrosos (“exportación de la contaminación”); v) gestión del conocimiento acerca de las “operaciones de las compañías transnacionales [...] con el fin de tener bases ciertas para negociar contratos con ellas y establecer, en lo posible en el nivel regional, normas de conducta ambiental para dichas compañías”, y vi) inclusión del medio ambiente en la planificación del desarrollo y el cumplimiento del principio de adicionalidad en la financiación del desarrollo y su complemento mediante cooperación Sur-Sur (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, págs. 99-100).

Uno de los puntos más innovadores, relacionado con el tema de la deslocalización o “redespliegue industrial a nivel mundial”, fue la exhortación a iniciar “un análisis del concepto ‘ventajas ambientales comparativas’ y cómo puede ser utilizado para el beneficio de los países en desarrollo, evitando la competencia dañina entre éstos, y estableciendo ‘paquetes’ de negociación con las partes interesadas del Norte” (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, págs. 98-99).

En esas últimas propuestas todavía se atisbaban las esperanzas de Sunkel de que la crisis en ciernes abriera una “etapa de transición, que

podría conducir a un escenario en que las exigencias para mantener y profundizar el estilo de desarrollo de los centros se hagan más gravosas (y más intensa la transmisión de ese estilo a la periferia), o en que sus rasgos se diluyan o transformen a fin de posibilitar el surgimiento de un nuevo estilo autosustentable, en que los países de la periferia puedan tener mayor margen de maniobra en su conducta externa y mayores oportunidades de desarrollar un estilo propio más compatible con sus valores y necesidades, en lo interno” (Sunkel, 1981, pág. 105). Todo ello, además, sobre el supuesto de la factibilidad de “negociaciones y acciones individuales y colectivas destinadas a subir los precios de sus exportaciones, incrementar la proporción del valor exportado retenida localmente, y reinvertir esos recursos con miras a un desarrollo sostenible a largo plazo” (Sunkel, 1981, pág. 121). Desgraciadamente, la realidad tomó un derrotero muy diferente de estas esperanzas postreras y presunciones optimistas.

2. La crisis de la deuda y el duro camino hacia el desarrollo sostenible

En torno a 1979 se produjo la segunda fractura histórica del deterioro escalonado de los precios relativos de los productos básicos para América Latina (Ocampo y Parra-Lancourt, 2003 y 2010). Tras el fracaso de Cancún, los acontecimientos se precipitaron con el estallido de la crisis inducida de la deuda en 1982⁵⁶. Esta crisis aniquiló la capacidad de los países en desarrollo de actuar colectivamente, dado que tuvieron que concentrar sus energías en cómo encajar las condicionalidades de política económica que acompañaron a los programas de ajuste estructural impuestos por los organismos financieros multilaterales. Estos programas, cuyo objetivo era salvar de la quiebra a los bancos privados (mayormente estadounidenses), fueron negociados caso por caso para impedir la reclamación de la UNCTAD (y los vanos intentos de los países latinoamericanos con los frágiles consensos de Quito y Cartagena) de llegar un acuerdo colectivo de reestructuración de la deuda (Ocampo, 2014a; Stallings, 2014; Domínguez, 2016a). La crisis

⁵⁶ Las causas de la crisis de la deuda tienen mucho que ver con el lado de la oferta de crédito. Por una parte, influyó la imprudencia e impericia del oligopolio de 30 grandes bancos, principalmente estadounidenses, en el manejo de los créditos sindicados para reciclar petrodólares, y el exceso de carteras provocado por la afluencia de eurodólares. Por otra, se hizo sentir la irresponsabilidad y unilateralidad de los Estados Unidos como líder económico internacional, concretada en la falta de control de esas actividades (y aquí también cabe incluir la falta de supervisión del FMI sobre la expansión desmedida del crédito privado internacional) y en la subida de las tasas de interés a partir de las recetas monetaristas de la Reserva Federal (choque Volcker) entre 1979 y 1981 bajo las presidencias final de Carter e inicial de Reagan. Estas medidas tenían por objeto afrontar presiones inflacionistas, lo que contribuiría a la recesión en los países desarrollados y a la tormenta perfecta en que se combinaron el colapso de los precios de los productos básicos, la subida de las tasas de interés, el racionamiento del crédito y la apreciación del dólar (Sunkel, 1984; Griffith-Jones y Sunkel, 1986; Ocampo, 2014a; Stallings, 2014).

de la deuda y el ajuste recesivo subsiguiente impuesto por el cartel de los acreedores a los países de América Latina tuvieron dos importantes efectos sobre los recursos naturales y el medio ambiente regional.

Por un lado, el servicio de la deuda exacerbó las presiones sobre el medio ambiente de “la estrategia tradicional de crecimiento, basada en el uso intensivo de los recursos naturales” (CEPAL, 1991, pág. 78), con la presión sobre los usos del suelo agrícola (mediante la artificialización excesiva y la sobreutilización), la sustitución de áreas boscosas por pastizales y cultivos anuales, la sobreexplotación de los recursos costeros y marinos y el incremento de la extracción minera (Brzovic, 1989). Aunque a fines de la década de 1980 se introdujeron programas de canje de deuda por protección de la naturaleza gracias a la creación de un mercado secundario de títulos impagados, los descuentos de los pagarés de deuda externa rescatados por compradores extranjeros fueron muy superiores (85%) a los obtenidos por los cuatro Gobiernos latinoamericanos involucrados (41%). Así, estos Gobiernos acabaron subvencionando a los intermediarios financieros privados para llevar a cabo unos proyectos de la agenda conservacionista (de santuarios de biodiversidad) de las organizaciones no gubernamentales del Norte (Brzovic, 1989; CEPAL, 1991 y 1992a)⁵⁷.

Se registraron grandes devaluaciones para cerrar el desequilibrio externo y el deterioro de los términos de intercambio (26% inferiores en 1991 a los de 1980) respecto de las exportaciones de productos básicos (que suponían el 80% del valor total de la cesta exportadora, de la cual se destinó a pagar los intereses de la deuda desde el 40% en 1982 hasta el 25% en 1990). En ese contexto, “el retorno a las ventajas comparativas naturales” (Katz, 2015, pág. 247) para los países de América Latina supuso una enorme transferencia de valor patrimonial natural al exterior, muy superior a los 221.300 millones de dólares (equivalentes a dos tercios del valor de la deuda externa bruta de 1982), que se pagaron en el período 1982-1990 y que representaron una transferencia neta anual media al exterior de cerca del 3% del PIB regional (Brzovic, 1989; CEPAL, 1992a; Stallings, 2014).

Por otro lado, la carga de la deuda externa contribuyó a restar apoyo a los programas ambientales a largo plazo (que antes de la crisis ya eran de baja prioridad) en razón de las urgencias fiscales, que también produjeron efectos a corto y mediano plazo. Los recortes de gasto público debilitaron la función de fiscalización por parte del Estado sobre áreas protegidas en situaciones de propiedad pública o derechos ambiguos sobre muchos recursos (lo que facilitó su invasión o apropiación con propósitos

⁵⁷ Las organizaciones no gubernamentales ambientalistas fueron los otros beneficiarios en el proceso de financierización de la ayuda al desarrollo e impusieron unas agendas que no estaban en las prioridades nacionales medioambientales. Tales prioridades pasaban por afrontar de inmediato situaciones de daño ambiental agudo (en laderas y zonas de frontera agrícola) con afección a poblaciones humanas.

extractivos), así como la de control de vertidos industriales. Se redujeron las inversiones de mantenimiento en infraestructuras de saneamiento urbano, diversificación de la matriz energética y protección de cauces. Por último, se facilitó la rebaja de las exigencias de los estudios de impacto ambiental (Brzovic, 1989; CEPAL, 1991).

Retrospectivamente, las responsabilidades del sobreendeudamiento externo deben ser repartidas entre acreedores y deudores⁵⁸. Sin embargo, lo más relevante es que “la verdadera década perdida desde el punto de vista de las oportunidades y posibilidades fue la de 1970”, ya que entonces había “disponibilidad de recursos para corregir gradualmente la estructura productiva y financiera sobre la base de una política explícita de reestructuración y desarrollo” que no se aprovechó (Sunkel y Zuleta, 1990, pág. 49). De ahí que Sunkel considerara la crisis (que diagnosticó como una crisis estructural del estilo transnacional del capitalismo que el auge financiero había permitido ocultar) como una nueva oportunidad.

Así que no solo había que estar alerta ante el peligro de “enajenación del patrimonio natural y público de nuestros países como medio de atenuar el endeudamiento externo” (Sunkel, 1984, pág. 90), sino que era urgente “volver a plantear las estrategias de desarrollo a largo plazo, y las medidas de corto y largo plazo conducentes a superar simultáneamente los problemas de la recesión y el desempleo, y a orientar el desarrollo hacia un estilo más dinámico, justo, autónomo, y sostenible a largo plazo” (Sunkel, 1984, pág. 103). Este desarrollo, en lo nacional y regional, pasaba por la transformación de los recursos naturales para satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, generando “medio ambiente construido” (Sunkel, 1984, pág. 105). Esto se lograría con apoyo de la cooperación regional y con el resto del Tercer Mundo y un programa de reestructuración de la deuda en el que los países desarrollados asumieran “su cuota de responsabilidad” (Sunkel, 1984, pág. 104; véase el texto 21 del anexo).

Por tanto, el desarrollo “sostenible a largo plazo” de Sunkel solo se parecía en la terminología al que saldría en 1987 del informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD)⁵⁹. Si para esta

⁵⁸ Como señaló Sunkel en su momento: “la exorbitante deuda externa acumulada por la mayoría de los países latinoamericanos es de la responsabilidad de la banca transnacional, de los gobiernos de los países industriales y de los gobiernos y las clases dirigentes de los países deudores”, en este último caso, por los “fantasiosos planes de inversión y un aumento desenfrenado del consumo” que convirtieron la década de 1970 para las élites en “el gran festival de ilusionismo financiero” (Sunkel, 1984, págs. 86 y 103 - 104).

⁵⁹ El informe de la CMMAD (1987) recogió la intervención del Sunkel en una de las audiencias públicas, en la que el funcionario de la CEPAL llamó la atención de los participantes sobre las implicaciones negativas de la crisis de la deuda en la gestión del medio ambiente. A ese respecto, reiteró que “la expansión, conservación, mantenimiento y protección del medio ambiente pueden aportar una contribución esencial al mejoramiento del nivel de vida, el empleo y la productividad”. La cita (CMMAD, pág. 101) corresponde a un trabajo previo en que el autor adelantó su definición de desarrollo sostenible (Sunkel, 1985, pág. 36).

la pobreza era la mayor causa del deterioro ambiental, para Sunkel lo era la desigualdad tanto internacional como interna ocasionada por la riqueza. Si en *Nuestro Futuro Común* (Informe Brundtland) las desigualdades internacionales (5 menciones) eran opacadas por las desigualdades intergeneracionales (21 menciones) y sobre todo por la pobreza (con más de 100 menciones), para Sunkel las desigualdades internacionales e intrageneracionales eran los problemas prioritarios. Nuevamente emergía como responsable “un sistema capitalista transnacional o supranacional” que, a través de las interacciones con los Gobiernos, la difusión internacional de las técnicas de planificación acelerada del consumo y el sesgo de la innovación tecnológica, ocasionaba “efectos muy negativos sobre los recursos naturales y el medio ambiente” (Sunkel, 1986a, págs. 161 y 166). De ahí que su definición de “desarrollo sostenible” fuera coherente con la tradición de los otros estilos de desarrollo. Se trataba un tipo de desarrollo “basado, por una parte, en un estilo frugal con propuestas alternativas en cuanto a la demanda de recursos, y por la otra en una gestión ecológicamente racional e integrada de los patrimonios y activos naturales y sociales acumulados” (Sunkel, 1985, pág. 34).

Podría parecer que el pensamiento de Sunkel se refugió en ese momento en la reflexión teórica sobre la relación entre medio ambiente y desarrollo, pero nada más lejos de la realidad. Es cierto que exploró la “revalorización de la dimensión territorial, regional y espacial” del desarrollo que, ahondando en “esta nueva crítica de la teoría económica” neoclásica y marxista (Sunkel y Leal, 1985, págs. 6-7), abría la senda para la propuesta de desarrollo endógeno de 1991⁶⁰. Sin embargo, la problemática ambiental no era “sólo una cuestión ligada a las consecuencias de un desarrollo mal enfocado o despreocupado del medio natural sino un elemento central para replantear las cuestiones más estratégicas y más fundamentales del desarrollo en el Tercer Mundo” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 7).

En este punto, los autores reexaminaron el pensamiento colectivo de la CEPAL, que había olvidado “algo tan evidente como que las fuentes últimas del desarrollo son precisamente ese medio ambiente natural y la capacidad humana de transformarlo y conservarlo” y propusieron recuperar el sentido original de la palabra economía en sus dos dimensiones: “la armonía con la sociedad y la armonía con la

⁶⁰ En realidad, la crisis de la deuda empujó fuertemente en ese sentido. Como señaló Sunkel en 1985, “el desarrollo futuro ya no podrá ser ‘de fiado’ tendrá que estar basado en lo nuestro; tendremos que crecer con lo nuestro: nuestros recursos naturales, nuestra base ambiental, nuestra capacidad de trabajo, de inventiva, tecnológica y de organización [...]. El desafío actual es crecer con lo propio, y crecer de forma sostenible a mediano plazo” (Sunkel, 1985, pág. 24). Poco antes, Sachs (1983, pág. 553) había señalado: “la solución para el Sur, para los países del Tercer Mundo, ha de ser endógena” y ese “potencial de desarrollo endógeno” se podía definir a partir de elementos culturales y decisiones políticas de carácter autóctono, incluso en materia de inserción económica internacional soberana.

naturaleza” (Sunkel y Leal, 1985, págs. 7-8). Incluso se hizo una referencia al biocentrismo de los derechos de la naturaleza⁶¹. La primera dimensión se había roto con el fetichismo de la mercancía de capitalismo que dio origen a un contramovimiento polanyiano con el que se pudo generar “una legislación de protección del factor humano respecto a las leyes del mercado” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 8). Por su parte, la segunda dimensión fue aplastada por “la sobrexplotación del medio ambiente” que, además de tener efectos sociales polarizadores, seguía a la espera de su correspondiente fuerza compensatoria que lo protegiera “política, cultural, ética y moralmente de la desmesurada voracidad mercantil” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 34; véase el texto 22 del anexo).

Si bien lo dominante del aporte en este notable ensayo fue de carácter teórico-metodológico (con la incorporación parcial de marco conceptual y analítico de la economía ecológica), los autores no se privaron de volver sobre las implicaciones de la explotación de los recursos naturales y el medio ambiente en las estrategias de desarrollo a largo plazo. En ese sentido, hicieron un llamado a la creatividad para aprovechar las oportunidades que abría la investigación asociada a nuevos patrones de producción y consumo (Sunkel y Leal, 1985; véase el texto 23 del anexo) necesarios para un “desarrollo sostenido a largo plazo” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 9). Reclamaron “la elaboración de políticas ambientales como parte de la definición de estrategias a largo plazo” y, siguiendo la tradición de la CEPAL, otorgaron al Estado un papel “fundamental” para regular la utilización del medio ambiente (Sunkel y Leal, 1985, pág. 32)⁶².

Por último, y a pesar de los comentarios de tono biocéntrico que poco a poco fueron abriéndose paso en el discurso del desarrollo sostenible, los autores dejaron claro que el patrimonio natural tenía que estar al servicio de las necesidades de los seres humanos de acuerdo a las siguientes cuatro consideraciones: i) “es necesario reconocer que las transformaciones ambientales son inevitables e inherentes al desarrollo; por tanto, una posición conservacionista o ecologista extrema es sencillamente inaceptable; la actividad económica y social es entre otras cosas una actividad de transformación de la naturaleza”; ii) “el costo del actual estilo de desarrollo es exageradamente elevado y envuelve riesgos graves para los sectores más pobres de las generaciones actuales, y para las generaciones futuras”; iii) habrá que “minimizar con políticas adecuadas

⁶¹ “Pensamos en una relación ampliada que considere a las generaciones futuras y también a las demás especies naturales no humanas, cuyo derecho a la vida en el planeta debe ser considerado, y de cuyo uso el hombre como criatura superior tiene un derecho limitado en función de su propia sobrevivencia” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 30).

⁶² “Lo esencial es que el Estado asuma la complejidad de una problemática que supera los límites de cualquier actividad privada, sectorial o regional, y que encontrará su contrapartida sólo en una estructura que pueda tenerla en cuenta globalmente” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 32).

los efectos negativos del proceso de desarrollo”, y iv) dado que “aun cuando se logre un desarrollo ambientalmente apropiado, aun entonces habrá costos inevitables en la transformación del medio ambiente”, se necesitará “distribuir con justicia los costos y los beneficios del progreso, y los costos y los beneficios del aprovechamiento y el deterioro ambiental” (Sunkel y Leal, 1985, págs. 33-34).

Todo este planteamiento revalorizaba, a contracorriente de la marea neoliberal, el interés por la planificación. Entre 1983 y 1985, la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente coordinada por Sunkel ejecutó, en colaboración con el ILPES, un segundo gran proyecto titulado “Incorporación de la Dimensión Ambiental en los Procesos de Planificación del Desarrollo: Estudio de Casos, Aspectos Metodológicos y Cooperación Horizontal”. En la presentación del estudio Sunkel enfatizó, una vez más, la necesidad de trascender el enfoque de “la literatura conservacionista y ambientalista tradicional” sobre los costos y pérdidas ambientales del desarrollo, para centrarse en “una consideración adecuada de los recursos naturales y el medio ambiente en las estrategias, planes y políticas del desarrollo” a fin de aprovechar “las múltiples oportunidades de lograr un mejor desarrollo económico y social y de atenuar los efectos de las crisis” (Sunkel 1986b, págs. 11-12). Dicho de otra manera, se trataba de usar el “enfoque ecológico” para lograr “un mejor desarrollo, basado en un estilo alternativo y más racional de desenvolvimiento y en el aprovechamiento más inteligente, equitativo y sostenible del medio ambiente” (Sunkel, 1986b, pág. 12).

Ello exigía “reformas estructurales e institucionales que amplíen el acceso a vastos sectores sociales a los recursos naturales desaprovechados o descuidados”. Por lo tanto, había que “crear y desarrollar ‘nuevos’ recursos mediante la transformación del medio ambiente en recursos productivos”, a partir de “la investigación científica y tecnológica” (Sunkel, 1986b, págs. 12-13). Sunkel reivindicó la tradición intelectual de la CEPAL para enfatizar las desigualdades internacionales como determinantes del problema ambiental y rechazó el malthusianismo con que los países desarrollados enfocaban los problemas ambientales. En la “dialéctica medio ambiente-desarrollo”, el estilo basado fundamentalmente en “la imitación de los patrones de desarrollo de los países industrializados” había procedido “como si la destrucción y agotamiento de los recursos naturales no tuviera costos actuales y futuros” (Sunkel, 1986b, pág. 14). A la vez, al abordarse la cuestión ambiental en los países desarrollados, no se había reconocido “la inevitabilidad de la transformación de la naturaleza” que implicaba el desarrollo del resto (Sunkel, 1986b, pág. 22). En este punto, Sunkel formuló el dilema y conflicto que décadas después enfrentaría a neodesarrollistas y posneoextractivistas y que, a su juicio,

debía resolverse con la planificación de una estrategia de desarrollo sustentable o sostenible (Sunkel 1986b; véase el texto 24 del anexo)⁶³.

A tal fin, y desde el punto de vista teórico-metodológico, Sunkel propuso un “enfoque de economía política” (Sunkel, 1986b, pág. 18). Dado que no ponía el acento en los flujos a corto plazo, sino en la gestión integrada con miras al “desarrollo sostenido” de “los patrimonios, activos, acervos o existencias adquiridos y acumulados en el largo plazo”, se trataba también de un “enfoque ambiental-ecológico” sobre el patrimonio sociocultural, el patrimonio natural y el patrimonio de capital fijo como “versiones ampliadas de los tres factores clásicos de la producción” (Sunkel, 1986b, págs. 18-19). Sobre esa base, su propuesta de política económica era pasar del ajuste recesivo (las políticas sistematizadas *ex post* bajo la etiqueta del consenso de Washington) al ajuste expansivo. Este último, “en lugar de poner el acento unilateralmente en la contención de la demanda y las importaciones, tendría que combinar una política restrictiva selectiva de la demanda con una política selectiva de expansión de la oferta, aprovechando esos patrimonios productivos ociosos” (Sunkel, 1986b, pág. 19).

Estos puntos de vista luego se explicitarían más claramente, si cabe, en el aporte de Sunkel al debate sobre la Estrategia Mundial para la Conservación⁶⁴. En América Latina, la crisis de la deuda se había constituido en una nueva amenaza contra la posibilidad de tomar en serio las consideraciones ambientales, así que la Estrategia Mundial para la Conservación había tenido poca aceptación por el sesgo hacia la conservación en vez de la integración del desarrollo y la conservación para el desarrollo sostenible (Sunkel, 1987). Sunkel cuestionó el enfoque neomalthusiano o de oferta de la Estrategia Mundial para la Conservación (compartido por el Informe Brundtland (Domínguez, 2016b)) y volvió

⁶³ Sunkel hace simplemente una concesión terminológica a su colaborador Nicolo Gligo, pionero en la incorporación efectiva (y adaptada a las especificidades del contexto de desarrollo latinoamericano) del medio ambiente en la planificación (Gligo, 1983) y la integración de las cuentas del patrimonio en los sistemas de cuentas nacionales (Gligo, 1986). Gligo venía utilizando el término sustentabilidad a propósito de la diferencia entre “sustentabilidad ecológica” (capacidad de carga de un ecosistema para mantener constante su estado en el tiempo) y “sustentabilidad ambiental” vinculada a las estrategias de desarrollo donde se evita el deterioro del patrimonio sobre la base del manejo de situaciones artificializadas, puesto que “todas las estrategias de desarrollo significan, desde un punto de vista físico, transformación o artificialización sobre la base de la intervención humana” (Gligo, 1987b, pág. 17).

⁶⁴ Este documento fue elaborado por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, la mayor red mundial de organizaciones conservacionistas, y estuvo patrocinado por el PNUMA y el Fondo Mundial para la Naturaleza, con el fin de influir en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El documento reconoce que la destrucción del medio ambiente en los países en desarrollo era “una respuesta a la pobreza relativa causada o exacerbada por una combinación del crecimiento de la población humana y las desigualdades entre y dentro de los países” (Domínguez, 2016b, pág. 35). Se intentaba conciliar así el enfoque neomalthusiano de los límites del crecimiento con las críticas dependentistas de la tradición del Modelo Mundial Latinoamericano y la Declaración de Cocoyoc del ecodesarrollo.

a defender, aunque sin citarlos, los planteamientos de la Declaración de Cocoyoc y el Modelo Mundial Latinoamericano que eran parte del sentido común de la CEPAL: “la contaminación ambiental y el uso de los recursos globales dependen más de los patrones de consumo y estilos de vida de los países desarrollados y su difusión a los grupos de ingreso medio y alto de los países en desarrollo, que de las tasas de crecimiento de la población de estos últimos países” (Sunkel, 1987, pág. 41).

La Estrategia Mundial para la Conservación, además del malentendido que generaba en América Latina por la confusión con las políticas conservadoras, enfatizaba el conservacionismo (al centrarse en la destrucción, degradación, contaminación o extinción), mientras olvidaba “la movilización y utilización de los recursos naturales y el medio ambiente para la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras” (Sunkel, 1987, pág. 50). En definitiva, prescindía de la antigua calificación de medio ambiente humano, que implicaba tomar en cuenta no solo la parte de medio ambiente natural sino la otra mitad, que era el medio ambiente construido. En el contexto de la terrible crisis que vivía América Latina, lo que se necesitaba era un ajuste expansivo, que Sunkel concretó en una lista de programas productivos y sociales de orientación keynesiana⁶⁵. Estos programas debían articularse con medidas macroeconómicas coherentes con dicha orientación y con los objetivos de “alivio de la pobreza, incremento del empleo, generación de exportaciones y sustitución de importaciones, satisfacción de necesidades básicas, y similares” (Sunkel, 1987, pág. 44).

Más allá de estas diferencias, Sunkel planteó las convergencias entre sus propuestas (que, de hecho, constituían el pensamiento de vanguardia dentro de la CEPAL) y las de la Estrategia Mundial para la Conservación (que, por extensión, se podrían referir al Informe Bruntland) y las resumió en tres puntos: i) la necesidad de integrar la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo; ii) la propia definición de desarrollo “como un proceso de transformación medioambiental que debería ser sostenible”, y iii) la apuesta por la gestión del conocimiento y la participación ciudadana (incluida la educación ambiental) para el desarrollo sostenible (Sunkel, 1987, pág. 48). Por último, con el optimismo crítico de la voluntad que lo hacía heredero de Prebisch, Sunkel confió en que la CMMAD restaurase el Diálogo Norte-Sur, a partir de estas consideraciones sobre la dialéctica medio ambiente-desarrollo, y que dicho diálogo pudiera recuperarse también en el ámbito interamericano (Sunkel, 1987).

⁶⁵ Obras de construcción y reconstrucción de viviendas populares, edificios públicos y equipamientos colectivos; infraestructuras y obras públicas de drenaje, riego, reforestación, prevención contra inundaciones y otras catástrofes naturales provocadas por la erosión; limpieza y canalización de ríos.

E. Conclusiones

Las preocupaciones ambientales, expresadas inicialmente como la explotación y conservación de los recursos naturales, estuvieron en el núcleo del pensamiento estructuralista desde el nacimiento de la CEPAL. Los recursos naturales fueron considerados como un factor clave para la industrialización a la manera de la teoría smithiana (de resonancias mercantilistas) de la movilización del excedente (*vent for surplus*) en el “Manifiesto de la CEPAL” de 1949. Se trataba de movilizar recursos ociosos para cerrar la doble brecha de ahorro interna y externa, identificada como la causa del subdesarrollo de América Latina, en un modelo implícito keynesiano de demanda agregada, que podía expresarse como una condición de equilibrio que respeta la igualdad entre ahorro e inversión en una economía abierta.

En la década de 1950, la CEPAL introdujo una primera distinción entre recursos no renovables y renovables, asociada a la preocupación por su conservación y renovación. Enfatizó la necesidad de inventariar dicho patrimonio con apoyo de la cooperación internacional a fin de incluirlo en la planificación del desarrollo económico y social, lo que constituyó también una de las preocupaciones medulares del ILPES desde los primeros pasos de ese centro de estudio en 1962. La planificación implicaba que el Estado tuviera un papel fundamental de carácter orientador y regulador en la asignación y distribución del excedente económico (para cerrar también la brecha social de equidad), partiendo en primer lugar de “evitar la destrucción del patrimonio natural por la acción de la iniciativa privada”, como había dicho Prebisch (1963, pág. 76).

En la década de 1970 surgió la decepción asociada al desarrollismo bajo el dominio de la teoría estructuralista de la dependencia y se planteó la “revuelta de la periferia” para exigir un nuevo orden económico internacional (Islam, 1979). En ese contexto, se gestaron en el entorno de la CEPAL las propuestas alternativas de otros desarrollos impulsados por el giro ecologista (y culturalista) del pensamiento de Furtado. Entre ellas cabe destacar el ecodesarrollo y el Modelo Mundial Latinoamericano, a los que siguió la propuesta radical sobre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina, ya bajo el liderazgo de Sunkel en la coordinación de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

El proyecto sobre los estilos de desarrollo fue el punto culminante del pensamiento estructuralista de la dependencia y dejó su huella diferencial en los aportes de la CEPAL al debate sobre la crisis ambiental de principios de la década de 1970 y en los tres reclamos internacionales que atravesaron la cuestión de los recursos naturales (cambios institucionales en las reglas del comercio y la financiación del desarrollo, con un nuevo acuerdo

multilateral que, además, reconociera la soberanía nacional irrestricta sobre los recursos naturales de los países en desarrollo). También renovó profundamente la doctrina de la CEPAL sobre la excesiva dependencia de los recursos naturales (explicitada desde el origen mismo de la institución), al introducir las preocupaciones ambientales con un enfoque antropocéntrico (o de medio ambiente humano, subordinado siempre a la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías) en la planificación del desarrollo, que pasó de sostenido a sostenible.

Este planteamiento permitió resistir intelectualmente durante la década perdida de 1980 el embate de las pretensiones hegemónicas del neoliberalismo, contexto en que incluso se abrieron de paso algunos tímidos señalamientos biocéntricos. El programa de los estilos de desarrollo pudo reformularse, mediante el recurso a la hibridación teórica de la anteriormente cuestionada teoría de la ventaja comparativa, como desarrollo endógeno para la transformación productiva con equidad y sostenibilidad. Este lema estaría ya operativo para el ciclo siguiente de orientación neoestructuralista, en que los recursos naturales y el medio ambiente serían considerados como una ventana de oportunidad en el nuevo contexto globalizador sobre el supuesto de una "inserción 'activa'" ("la promovida y orientada selectivamente por la autoridad pública en correspondencia con los objetivos del desarrollo nacional"), que Iglesias (1979, pág. 32) ya había reclamado para la década de 1980.

Durante estas primeras cuatro décadas del pensamiento estructuralista de la CEPAL, las problemáticas recurrentes asociadas a los recursos naturales, el medio ambiente y la sostenibilidad (la institucionalidad asimétrica de los mercados mundiales, los términos de intercambio y la soberanía sobre los recursos naturales comprometida por las empresas multinacionales) se abordaron con un enfoque de ideas en acción. Este criterio se aplicó tanto a nivel regional (en el ámbito de la cooperación interamericana) como multilateral (en el ámbito de la cooperación internacional con los países de la OCDE y la cooperación económica entre países en desarrollo, también denominada cooperación Sur-Sur, en el ámbito de la UNCTAD).

En esta filosofía de la praxis, las ideas en acción fueron construidas también como ideas en cascada. Si la asimetría centro-periferia se consideró inicialmente como responsable del deterioro de los términos de intercambio, después se comprobó que, independientemente de la tendencia de dicha ratio, los productos intensivos en recursos naturales (productos primarios) estaban sujetos a un problema de minusvaloración estructural (sus precios internacionales no reflejaban los costes asociados a la extracción y explotación predatoria de los recursos naturales). A su vez, esa minusvaloración se consideraba el resultado de la falta de soberanía

nacional sobre dichos recursos. En medio de la producción de estas ideas se anticiparon otras que luego tendrían un largo recorrido e impacto internacional, como la consideración de los problemas ambientales desde el enfoque de provisión de bienes públicos globales, el principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas, o el de adicionalidad en la financiación de las cuestiones ambientales, que han resultado medulares en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la COP.

En la década de 1980, se desplegó el carácter anticipatorio del ingenio de la CEPAL, agudizado por la crisis de la deuda y el ajuste recesivo para salir de ella. Fue entonces cuando, a las preocupaciones sobre el problema del calentamiento global, se unieron los conceptos de desarrollo sostenible y humano (vinculado a la satisfacción de necesidades). Las ventajas ambientales comparativas, o ventajas comparativas ecosistémicas, anunciaron el giro hacia el desarrollo endógeno del neoestructuralismo, sin abandonar nunca las raíces institucionalistas y keynesiano-kaleckianas que hoy pueden releerse en clave limitarianista. Se tomó así, como sentido común, lo que en su momento tendía a la utopía en la Declaración de Cocoyoc y el Modelo Mundial Latinoamericano.

En todo caso, aun cuando muchos de los países de América Latina y el Caribe han podido recuperar una gran parte de la soberanía perdida tras la imposición de las condicionalidades del ajuste estructural, los desafíos siguen siendo los mismos que dejó planteados Sunkel en 1980. Se trata de dos preguntas que resumen ese entendimiento compartido sobre los límites sociales que la CEPAL asumió en la década de 1970 (la primera pregunta), pero también la necesidad derivada de dichos límites de revisar la coherencia de la propuesta neodesarrollista (la segunda pregunta) que tomó fuerza a partir del último auge de los productos básicos. Dichas preguntas, que nos llevan al capítulo II, son: “[¿]no es acaso muy peligroso financiar un estilo de vida y de desarrollo que no se sostiene a sí mismo mediante la exportación de recursos naturales más o menos limitados y sustituibles, sujetos además a los vaivenes del mercado internacional[?]”; y “¿puede ese patrón de desarrollo generar con el tiempo una diversificación y expansión del potencial de exportaciones suficientemente amplio y dinámico como para financiar buena parte de sus propias necesidades crecientes de financiamiento externo?” (Sunkel, 1980a, pág. 51).

Capítulo II

El pensamiento neoestructuralista de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad (1990-2018)

El objetivo de este capítulo es analizar el pensamiento neoestructuralista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre recursos naturales, medio ambiente y sustentabilidad o sostenibilidad (término este último que acabó imponiéndose como traducción de *sustainability*) desde 1990 hasta 2018, año en que se celebra el 70 aniversario de la institución (Bárcena, 2018a). A diferencia del período estructuralista y mayormente “Estadocéntrico” (Sunkel, 2006, pág. 39), dominado por las principales figuras de la historia intelectual cepalina, en el período neoestructuralista y —por su ambiente intelectual internacional— en gran parte “mercado-céntrico” (Sunkel, 2006, pág. 18), el pensamiento se orientó según el posicionamiento institucional de las Divisiones de la CEPAL que trabajaron en ese ámbito: Recursos Naturales, Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Desarrollo Social, Desarrollo Productivo y Empresarial y Comercio Internacional e Integración¹.

A lo largo de este segundo período, la influencia de Fernando Fajnzylber (1940-1991), pese a su prematuro fallecimiento, fue tan duradera como el magisterio de Osvaldo Sunkel (n. 1929), el economista que hizo posible la transición de la fase estructuralista a la neoestructuralista y cuya influencia volvió a sentirse con gran fuerza (Sunkel, 1990, 1991a, 1991b, 1991c,

¹ Se mencionan los nombres actuales de las Divisiones correspondientes: Recursos Naturales (antes, División de Recursos Naturales y Energía, luego División de Recursos Naturales e Infraestructura), Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos (antes, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos) y Comercio Internacional e Integración (antes División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento).

1998, 1999, 2005, 2006 y 2011) en todas las Secretarías Ejecutivas del momento neoestructuralista, a saber, las de José Antonio Ocampo (1998-2003), José Luis Machinea (2003-2008) y Alicia Bárcena (desde 2008), si se considera la de Gert Rosenthal (1988-1997) como un hiato de dominio ortodoxo². Bajo el mandato de Bárcena se intensificaron las acciones de la CEPAL en la temática ambiental (Bielschowsky, 2010), lo que resulta coherente con el perfil y la trayectoria profesional ambientalista de la propia Bárcena (Bárcena, Bielschowsky y Torres, 2018)³, después de que dicho cargo fuera ocupado por ocho economistas (Gustavo Martínez Cabañas, Raúl Prebisch, José Antonio Mayobre, Enrique V. Iglesias, Norberto González, Gert Rosenthal, José Antonio Ocampo y José Luis Machinea) y un ingeniero industrial (Carlos Quintana).

Como en el período estructuralista anterior, las ideas de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad se consideran en su contexto económico, internacional y de pensamiento sobre el desarrollo. A nivel económico e internacional, el momento neoestructuralista estuvo dominado por el auge de la globalización neoliberal, con los hitos de la Iniciativa para las Américas (1990), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN 1992) y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA 1994). La inflexión de la globalización, que, como vio Sunkel (1999), no era un proceso lineal, empezó con la crisis asiática de 1997 y sus efectos colaterales en el Brasil y la Argentina (Ocampo, 2008), y siguió con el rechazo del ALCA en 2005, cuando recién comenzaba la

² Mediante la técnica del análisis de redes de Google Scholar aplicada a las referencias bibliográficas de los documentos publicados en el período 1970-2012, Sunkel destaca como una de las referencias centrales sobre el campo discursivo del desarrollo sostenible, y ocupa una posición cercana al Informe Brundtland y el Informe Meadows. Con coeficientes próximos a la centralidad se encuentran también los siguientes autores: Roberto P. Guimarães (n. 1951), Oficial de la División de Recursos Naturales e Infraestructura; Nicolo Gligo (n. 1938), Coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, y Gilberto C. Gallopín (n. 1939), Asesor Regional sobre Políticas Ambientales de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Entre 1988 y 2002, Sunkel es el segundo autor más central, tras el Informe Brundtland, y de 2003 a 2012 se mantiene en la posición central, al ser el tercer autor latinoamericano más citado después de Enrique Leff y Arturo Escobar (Vanhulst y Elizalde, 2016; Vanhulst y Zaccai, 2016).

³ Nacida en 1952, Alicia Bárcena se licenció en Biología, cursó estudios de máster en Ecología y culminó una maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard. Su trayectoria en organismos internacionales empezó en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), donde colaboró en el período 1990-1992 como Oficial Principal en la Secretaría General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD). Después fundó y dirigió hasta 1995 el Consejo de la Tierra, organización no gubernamental encargada del seguimiento de los acuerdos suscritos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. En 1998-1999 fue coordinadora del Programa de Desarrollo Sostenible de América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de ahí pasó a la dirección de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL (1999-2003) y al cargo de Secretaria Ejecutiva Adjunta (2003-2006). Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL" [en línea] <https://www.cepal.org/es/equipo/alicia-barcena#>.

“década idílica” (Ocampo, 2015, pág. 8) en que América Latina volvió a recuperar los niveles relativos de PIB per cápita de 1990 respecto de los Estados Unidos, y la región empezó a poblarse de gobiernos progresistas. Ello permitió avanzar mucho en cuanto a la reducción de la pobreza y, en menor medida, de la desigualdad, pero a costa del incremento de la dependencia respecto de las exportaciones intensivas en recursos naturales, una reprimarización derivada del auge de los precios y la demanda de China (Ocampo, 2017), que parecía iba a desacoplar a América Latina de los efectos de la crisis financiera internacional de 2008 y la Gran Recesión subsiguiente. Por último, una vez que se agotó el superciclo de los productos básicos y los precios descendieron a partir de mediados de 2014 (Ocampo, 2017), la recesión llegó a la región, la pobreza empezó a repuntar, la reducción de la desigualdad se desaceleró (CEPAL, 2018a) y la mayoría de los gobiernos progresistas que habían cabalgado sobre el auge fueron desalojados del poder (Svampa, 2017).

En resumen, cuando se compara el período neoestructuralista, que corresponde a la era de las reformas del libre mercado, con el período estructuralista, que corresponde a la era previa a dichas reformas, el balance resulta decepcionante: la tasa de variación del PIB per cápita regional cayó del 2,5% en 1961-1990 al 1,6% en 1991-2014 (Pérez-Caldentey, 2017). Y tampoco tuvo lugar un cambio sustancial en el modelo de crecimiento, tal y como refleja la evolución de los siguientes cuatro indicadores: i) la intensidad energética (la energía consumida por unidad de PIB) exhibió una reducción mínima entre uno y otro período (CEPAL, 2013a y 2013b); ii) la desmaterialización relativa de 1970-1990 (cuando el consumo de materiales por unidad de PIB pasó de 2,077 kg/\$ a 1,459 kg/\$) cambió de tendencia y se tornó en rematerialización relativa entre 1990 y 2017 (año este último en que se alcanzaron los 1,848 kg/\$), además de que el consumo de materiales aumentó en términos absolutos, ya que las extracciones brutas se cuadruplicaron y pasaron de 2.300 millones a 9.300 millones de toneladas entre 1970 y 2017⁴; iii) la balanza por cuenta corriente presentó un déficit crónico, salvo en los años excepcionales de 2002 a 2006, compensados con el aumento de los pasivos ambientales no contabilizados en el PIB (Bárcena, 2010; CEPAL, 2018b), y iv) el déficit comercial físico persistió (y creció en América del Sur) entre 1990 y 2016, lo que explica en parte el incremento de la conflictividad socioambiental de ese período (Samaniego, Vallejo y Martínez-Alier, 2017; CEPAL, 2018c).

En el plano de las ideas, el pensamiento propio y alternativo de la fase estructuralista dio paso al “compromiso” (Bielschowsky, 1998, pág. 56)

⁴ La desmaterialización relativa es el consumo de materiales por unidad de PIB. Elaboración propia sobre la base de datos sobre extracción nacional de biomasa, minerales no metálicos y metálicos, e hidrocarburos y PIB en dólares constantes de 2010. Véanse [en línea] <http://www.materialflows.net/>; <https://data.worldbank.org>.

o las “concesiones” (Love, 2018, pág. 163) del neoestructuralismo respecto de la teoría neoliberal de la eficiencia de los mercados y la economía de la oferta, a partir de un relato de transformación productiva con equidad, sostenibilidad y competitividad —la etiqueta del crecimiento inclusivo (Love, 2018)—, como correspondía al momento globalizador (Bielschowsky, 2009). En un entorno económico cada vez más abierto, este compromiso exigió complementar el tradicional enfoque keynesiano (centrado en la demanda externa e interna y en la distribución del ingreso y su influencia sobre el progreso tecnológico) con el enfoque schumpeteriano de la eficiencia productiva (centrado en la innovación), que venía de la reflexión de Fajnzylber de la década de 1980 y que tomó cada vez más fuerza y ocupó más espacio en la reflexión teórica (Cimoli y Katz, 2004; Katz, 2008; Cimoli, Porcile y Rovira, 2010; Cimoli y Porcile, 2015). Esto abrió la puerta al enfoque de la eficiencia ambiental como nueva síntesis de la síntesis, a saber, una combinación de progreso técnico bajo en carbono como innovación schumpeteriana y keynesianismo ambiental (Guarini y Porcile, 2016; Bárcena, 2018b). Entre medias, Sunkel (1999, 2005, 2006 y 2011), que había empezado corrigiendo las omisiones fiscales y financieras del estructuralismo, recuperó y puso al día el neoestructuralismo en un esfuerzo por construir el edificio teórico que tiene varios puntos de contacto con el nuevo desarrollismo⁵; además, recordó que el sistema de mercado, por sí mismo, no podía generar “cambio estructural”, siendo este “la esencia del desarrollo” (Sunkel, 2011, pág. 246).

⁵ “Así como el estructuralismo latinoamericano se inspiró en el desarrollismo, el neoestructuralismo, ahora común en la academia de América Latina, se inspira en lo que podría denominarse nuevo desarrollismo” (Khan, 2011a; pág. 255). La marca “nuevo desarrollismo” se debe a la sugerencia de Alice Amsden en una reunión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebrada en 2000 (Khan, 2011b). Luego apareció en un artículo seminal de Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006), aunque en el nuevo desarrollismo brasileño se olvidaron los aspectos distributivos de la propuesta original. Más adelante apareció como neodesarrollismo en un artículo de Shahrukh Rafi Khan (2007). En 2008 se celebró en Massachusetts una conferencia copresidida por este último; los principales aportes se publicaron en un libro como alternativa al neoliberalismo basada en la adquisición de capacidad tecnológica propia para transformar la estructura de las economías nacionales fomentando actividades de alta productividad (Khan, 2011a; Wade, 2011; Chang, 2011; Reinert, Amaizo y Kattel, 2011). En 2010, un grupo de economistas neoestructuralistas y posekeynesianos se reunieron en São Paulo bajo el patrocinio de la Fundación Ford, y elaboraron el documento *Ten theses on new developmentalism*. Esta estrategia de desarrollo nacional de los países de ingreso medio destinada a la convergencia contenía un concepto de desarrollo (como proceso estructural de acumulación de capital con incorporación de progreso técnico) y dos medidas relevantes para alcanzarlo (políticas industriales y redistribución del ingreso). Las tesis fueron suscritas por Alice Amsden, Robert Wade, Ha-Joon Chang, Erik S. Reinert, Amit Bhaduri, Fred Block, Robert Boyer, Ronald Chilcote, James Galbraith, Kevin Gallagher, Jayati Gosh, William Lazonik, Deepak Nayyar, Thomas I. Palley, Vladimir Popov, Pierre Salama y Lance Taylor, entre otros, y por economistas latinoamericanos como el propio Sunkel y Bresser-Pereira, Ricardo Bielschowsky, Aldo Ferrer, José Antonio Ocampo, Gabriel Palma, Jaime Ros o Matías Vernengo (Editora 34, 2011). Posteriormente, el nuevo desarrollismo evolucionaría de acuerdo con el deseo de aproximar posiciones con “los neoclásicos menos ideologizados” (Sunkel, 1999, pág. 78), como se puede ver al comparar Bresser-Pereira (2016) y Wade (2018) con Stiglitz (2016).

En el presente capítulo se mantiene el abordaje de las tres problemáticas recurrentes de la reflexión histórica de la CEPAL en esa continuidad del desarrollismo al neodesarrollismo sobre el ámbito que nos ocupa: i) la institucionalidad asimétrica de los mercados mundiales de productos intensivos en recursos naturales (productos primarios o básicos), y la diferenciación centro-periferia entre países fijadores y tomadores de precios; ii) los consiguientes términos de intercambio tendencialmente desfavorables para la periferia, que exigirán medidas internas de política económica y de cooperación internacional articuladas en torno a la planificación del desarrollo y la inserción activa en el mercado internacional, a fin de corregir los efectos de esa situación de desventaja estructural (incluida la heterogeneidad estructural interna) y las asimetrías en las reglas de juego comerciales y financieras internacionales (responsables también de la gran volatilidad de los precios), y iii) la cuestión de la soberanía sobre los recursos naturales, la regulación del acceso de las empresas extranjeras a la explotación de estos y el modo en que el Estado se relaciona con ellas para corregir las externalidades sociales y ambientales negativas y convertir las rentas derivadas de la explotación de los recursos naturales no renovables en capital perdurable o reproducible, todo ello bajo la etiqueta de la nueva gobernanza de los recursos naturales (Sánchez, 1993 y 2005; Altomonte y Sánchez, 2016; Ocampo, 2017).

Vale decir que cada una de estas problemáticas se reinterpretaron durante el período 1990-2018 en clave de compromiso reformista para la acción colectiva, frente a la actitud más reivindicativa mantenida al final de la fase estructuralista. En todo caso, la historia intelectual de la CEPAL apunta en este ámbito a una interpretación del pensamiento general de la institución que es inversa de la que hace José Antonio Ocampo: si para este “las ortodoxias de ayer se han transformado en las heterodoxias de hoy” (Ocampo, 2008, pág. 21), también podría decirse —a propósito de la recuperación de la terminología de los estilos de desarrollo después de la crisis financiera de 2008— que la heterodoxia de ayer se ha acabado convirtiendo en la ortodoxia de hoy. Así, el “gran impulso ambiental”, inspirado en el pionero de la planificación, Paul Rosenstein-Rodan (CEPAL, 2016a, pág. 31), responde a tal inversión (en este caso de ideas en acción) según la cual, hay ideas a las que les llega su momento, que “a menudo son viejas ideas en un nuevo disfraz” (Jolly y otros, 2004, pág. 298). Pero al margen de ello, hay un elemento de continuidad de las ideas que resultó verdaderamente estructurante: el trazo visible del pensamiento de Fajnzylber, que continúa en plena vigencia después de casi 30 años en los que el “casillero” sigue estando vacío (Bárcena, 2013, pág. 94; Jaimes y Matamoros, 2017). La justicia poética del fracaso colectivo sugerido por esta metáfora es que, al menos, ello ha ayudado a mantener el horizonte utópico del desarrollo económico como

transformación productiva con igualdad y sostenibilidad, que ha sido y sigue siendo la narrativa maestra de la CEPAL desde la época de los estilos de desarrollo.

En el capítulo se defiende, como hipótesis principal que da continuidad al relato del período estructuralista, que el pensamiento de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad se formuló en función del pensamiento (neo)desarrollista propio de la institución, lo que implica un enfoque antropocéntrico que supone usar la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas de las grandes mayorías. De esta hipótesis principal se deriva la hipótesis subordinada —también de carácter conceptual y formulada en clave predictiva o direccional— de que el pensamiento de la CEPAL, una vez recuperada la terminología de los estilos de desarrollo y el biopluralismo o la ética de la sostenibilidad que está en el acervo de la institución (Guimarães, 2002 y 2003), contiene los elementos que le permitirán superar la contradicción entre el antropocentrismo (neo)desarrollista y el ecocentrismo de las propuestas posdesarrollistas y alternativas al desarrollo⁶. Se trataría, en definitiva, de construir un nuevo paradigma de estructuralismo ecológico que haga realidad “el sueño del tercer escenario” (Bielschowsky, 2009, pág. 189) que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) dibujó para la región hace 15 años: el denominado “escenario de las grandes transiciones (sostenibilidad)” (PNUMA, 2003, pág. 243), una evocación que llegó para quedarse⁷.

El capítulo se divide en cuatro secciones. Se ha decidido incluir una primera sección A donde se define el marco teórico-metodológico y se ofrece una discusión conceptual, dado el peso que en esta fase neoestructuralista adquiere el debate sobre el desarrollo sostenible; así, en un campo minado de “trampas semánticas” (Gligo, 2006, pág. 11), se

⁶ Véase una revisión de dichas propuestas en Sankey y Munck (2016) y Barkin y Lemus (2016), y para su conexión con la tradición de los estilos de desarrollo véase Grondona (2016). Los términos antropocentrismo (centrado en los derechos y necesidades del ser humano) y ecocentrismo o biocentrismo (centrado en los derechos y obligaciones del ser humano respecto del complejo biofísico del que forma parte, que finalmente también se contempla como sujeto de derechos) constituyen un planteamiento ético-filosófico de primer orden del que se derivan implicaciones distintivas fundamentales sobre la valoración de los recursos naturales y el patrimonio natural, y sobre las concepciones de sostenibilidad (Sachs, 1997; Guimarães, 2002; Gudynas, 2003 y 2010; Pierri, 2005; Foladori, 2005; Villarroel, 2007; Bugallo, 2007; Weiss, 2017). Por ese motivo resultan preferibles a la clásica división (de segundo orden y relativa a las políticas públicas) entre tecnocentrismo y ecocentrismo (O’Riordan, 1977 y 1989; Hopwood, Mellor y O’Brien, 2005). Además de esa razón epistemológica, la división entre antropocentrismo y ecocentrismo se usa porque fue mencionada por la Directora de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL en uno de los primeros textos críticos sobre el concepto de sostenibilidad (Hoffmann, 1997).

⁷ Después se habló del “paradigma de sostenibilidad” de la “Gran Transición” (Raskin y otros, 2006, pág. 10) y de la “transición hacia la sostenibilidad” (PNUMA, 2010, pág. 235). La Fundación Friedrich Ebert viene defendiendo una línea que converge con estos planteamientos y que se refiere al cambio ecológico y estructural (Martens y Obeland, 2012) y a la transformación social y ecológica (Ventura-Días, 2017).

revisan las distintas acepciones, la lógica y los posicionamientos políticos a que dio lugar el concepto de desarrollo sostenible, lo que permite clasificar las corrientes internas del pensamiento de la CEPAL que aparecen en el resto del capítulo respecto de la relación bidireccional entre desarrollo, por un lado, y recursos naturales y medio ambiente, por el otro. El trabajo sigue con tres secciones que corresponden a las décadas definidas por la agenda internacional del proceso de Río-Johannesburgo-Río de las Naciones Unidas. Marcada por el ímpetu inicial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro (1992), todavía presente en la Declaración del Milenio de 2000 (entre cuyos principios se incluyó el respeto de la naturaleza y entre cuyos objetivos se contempló la protección del medio ambiente), esta agenda fue perdiendo fuerza hasta la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Cumbre de Johannesburgo) de 2002, momento en que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y su enfoque de pseudodesarrollo social antipobreza (con el refuerzo de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey, 2002) pasaron a ocupar el lugar del desarrollo sostenible. Esto fue así hasta que el proceso de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), que desembocó en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París, devolvió las preocupaciones ambientales (especialmente por los efectos del calentamiento global) al primer plano de la actualidad internacional.

En la sección B se estudia el pensamiento cepalino durante la década de 1990, en la que se formuló la propuesta neoestructuralista en el nuevo contexto de regionalismo abierto, que supuso un giro desde los estilos de desarrollo alternativo hacia la ortodoxia de la modernización ecológica; fue entonces cuando los recursos naturales volvieron a considerarse como un factor de producción que ofrecía ventajas comparativas dinámicas para la inserción internacional, y el desarrollo sostenible se interpretó como un problema de protección ambiental y lucha contra la pobreza que podía resolverse con crecimiento económico menos intensivo en energía y más inclusivo en lo social. En la sección C se estudia el pensamiento cepalino durante la década de 2000, en la que, en cierto modo, se invirtieron las tornas: la ortodoxia de la modernización ecológica empezó a batirse en retirada tras la decepción de la Cumbre de Johannesburgo de 2002, momento en que se cuestionó la noción estándar de desarrollo sostenible, se plantearon alternativas posibles y esbozos utópicos, y se empezaron a recuperar las propuestas de cambio de estilo de desarrollo en un esquema neoestructuralista y neodesarrollista cada vez más crítico con el neoliberalismo. No obstante, semejantes planteamientos no se lograrían abrir paso hasta después de la crisis financiera de 2008. En la sección D se estudia el pensamiento cepalino durante la década de 2010, en la que,

a partir de la trilogía de la igualdad y su lema de “crecer e igualar con sostenibilidad ambiental” (CEPAL, 2014a), se reconfiguró la propuesta alternativa de estilos de desarrollo con la noción de “cambio estructural progresivo” por medio del “gran impulso ambiental”, articulada con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que, a diferencia de lo que había ocurrido con los ODM, compartió las tres narrativas cepalinas de la transformación productiva para la reducción de la pobreza, la desigualdad y la insostenibilidad. El capítulo finaliza con las conclusiones sobre los cambios y las continuidades, así como los principales hitos y la vigencia del (neo)estructuralismo de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad. Se brindan algunas notas acerca del encuadre de dicho (neo)estructuralismo en la historia general del pensamiento económico y se hacen algunas reflexiones finales destinadas a analizar las condiciones teóricas que hacen posible su renovación y puesta al día a fin de construir un nuevo paradigma de neoestructuralismo ecológico.

A. Marco teórico-metodológico y mapeo conceptual para evitar trampas semánticas

Como marco teórico del capítulo se propone integrar la historia de las ideas y la historia del pensamiento económico, desde una epistemología dialéctica que es parte de la continuidad del instrumental de la CEPAL y su método histórico-estructural, elemento permanente de su historia intelectual (Bárcena, 2016; Bárcena, Bielschowsky y Torres, 2018). En el período neoestructuralista, a las consideraciones sobre la dialéctica sociedad-naturaleza y las propias dinámicas sociales internas de las formaciones económicas y sociales latinoamericanas —entre el desarrollo de las fuerzas productivas, las relaciones sociales de producción y la superestructura (Sunkel y Paz, 1970)—, Sunkel añadió, tras leer a Karl Polanyi, la dialéctica de las ideas y la dialéctica internacional de la globalización (la nueva versión de la utopía del mercado autorregulado), con su correspondiente contramovimiento —o “antiproceso”, como lo denomina Sunkel— de defensa de la sociedad y la naturaleza por parte del Estado (Sunkel, 1999, págs. 32, 42-43). Como la dialéctica toma en cuenta el contexto general de la evolución de las ideas (que es la base del planteamiento de Hegel sobre el desarrollo), esta epistemología permite confrontar diferentes puntos de vista buscando los elementos que tienen en común (la dimensión crítica, que favorece el análisis) y sus diferencias (la dimensión creativa, que favorece la síntesis) (Kumarappan, 2012), por lo que resulta un enfoque muy potente para abordar la historia del pensamiento.

Al igual que en el período estructuralista, la metodología que se aplica para abordar el pensamiento neoestructuralista de la CEPAL vuelve a ser la exégesis textual, “la técnica *par excellence* de hacer historia del pensamiento económico” (Marcuzzo, 2008, pág. 109). Esta metodología

deja que los textos hablen a partir de la reconstrucción histórica, aplicando algunas técnicas del análisis crítico epistémico del discurso (Van Dijk, 2010; Gómez-Ferri, 1997), pero se practica en forma complementaria con la reconstrucción racional (Bianchi, 2018). Estas dos reconstrucciones (histórica y racional) se atienen a la diferencia que Schumpeter estableció entre historia de las ideas e historia del análisis económico, de modo que las recomendaciones de este acerca de la vigilancia epistemológica destinada a una posible integración entre ambas formas de historia siguen estando totalmente vigentes: en el caso de la reconstrucción histórica, la necesidad de tener en cuenta el relativismo de las distintas teorías, que son producto del contexto en que se sitúa el conocimiento; en el caso de la reconstrucción racional, el llamado a prescindir de la vestimenta filosófica para centrarse en el trabajo analítico que complementa la interpretación contextual (Schumpeter, 1994).

Y para hacer ese análisis económico es fundamental explicitar el marco conceptual. Partiendo de las definiciones del capítulo anterior sobre medio ambiente, recursos naturales y patrimonio natural, se discute el desarrollo sostenible, lo que requiere aclarar previamente las tres concepciones binarias de sostenibilidad y sus respectivas correspondencias: estrecha o amplia, ambiental o económica, y débil o fuerte. La noción estrecha de *sustainability* (traducida como sustentabilidad o sostenibilidad) apareció por primera vez en la *World Conservation Strategy* de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN, 1980) para referirse a la dimensión ambiental o ecológica y de largo plazo preocupada por la contaminación y el crecimiento demográfico (Holden, Linnerud y Banister, 2014; Domínguez, 2016b). El documento fue elaborado por la más extensa red mundial de organizaciones conservacionistas con el patrocinio del PNUMA y el Fondo Mundial para la Naturaleza, y con él se pretendía influir en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Su objetivo declarado era “el logro del desarrollo sostenible por medio de la conservación de los recursos para la vida” (UICN, 1980). Por tanto, la conservación era la prioridad, el principal requerimiento o el prerequisite del desarrollo sostenible. En el documento se defendía la hipótesis del compromiso entre el neomalthusianismo de los límites del crecimiento y las orientaciones dependentistas del ecodesarrollo (Declaración de Cocoyoc) y el Modelo Mundial Latinoamericano: la destrucción del medioambiente en los países en desarrollo era “una respuesta a la pobreza relativa causada o exacerbada por una combinación del crecimiento de la población humana y las inequidades entre y dentro de los países” (UICN, 1980). Según la UICN, para que el desarrollo pudiera ser sostenible, en él se debían tener en cuenta “los factores sociales y ecológicos, además de los económicos, la base de

recursos vivos e inanimados, así como las ventajas y desventajas a corto y también a largo plazo de las acciones alternativas” (UICN, 1980). Pero lo importante era el concepto estrecho de “sostenibilidad” vinculado a la “conservación” (lo que más tarde se teorizó como sostenibilidad fuerte basada en la preservación del capital natural crítico), en la medida en que se buscaba salvaguardar “los procesos ecológicos y la diversidad genética esencial para el mantenimiento de los recursos en cuestión” (UICN, 1980) o, como se señala también de forma específica, mantener procesos ecológicos esenciales y sistemas de soporte vital, preservar la diversidad genética, y asegurar la utilización sostenible de especies y ecosistemas.

La Estrategia Mundial para la Conservación se analizó en una conferencia celebrada en Ottawa en 1986, a la que Sunkel asistió. Ahí, el autor estableció la noción ampliada de sostenibilidad que venía defendiendo desde el inicio de la década perdida, al integrar la dimensión ambiental del desarrollo (la conservación) con la dimensión económica y social de este. El desarrollo era “un proceso de transformación medioambiental que debería ser sostenible”, de forma que, en vez de la conservación (un enfoque de oferta preocupado por la destrucción, la degradación, la contaminación o el agotamiento), la prioridad de América Latina era la “gestión ambiental para el desarrollo sostenible” orientado a “la satisfacción de necesidades y el bienestar de la sociedad”, dentro del tradicional enfoque de demanda de la CEPAL (Sunkel, 1987, págs. 48 a 50), que se compartía ampliamente en la región. De la sostenibilidad ambiental fuerte basada en preservar a toda costa las funciones críticas del capital natural se pasaba a la sostenibilidad económica débil, que permitía sustituir las funciones económicas del capital natural por capital reproducible, suponiendo que las funciones críticas ambientales del primero, que eran complementarias de las económicas, resultaban insustituibles⁸. Así es como el desarrollo se convirtió en desarrollo sustentable o sostenible (Sunkel, 1987), término que el economista chileno empezó a difundir en español inmediatamente después del UICN (Sunkel, 1981).

Por su parte, en 1987, el antiguo Director de la sede subregional de la CEPAL en México, Víctor Urquidi, organizó un primer encuentro para analizar el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo “Nuestro Futuro Común”, más conocido como Informe

⁸ Treinta años después, Sunkel resumiría este planteamiento al hablar de la dicotomía o conflicto “entre cuidar o conservar el medio ambiente y los recursos naturales, por una parte y, por otra, utilizar el medio ambiente y los recursos naturales, especialmente aquellos en que tenemos ventajas comparativas para la exportación, de modo de generar las divisas necesarias para importar los elementos indispensables para el desarrollo” (Sunkel, 2011, pág. 241). Sunkel concluye así: “hay que cuidar el medio ambiente, hay que cuidar los recursos naturales y también hay que aprovecharlos razonablemente, sustentablemente. Pero aprovecharlos, no para desperdiciarlos en consumos superfluos, sino para transformar el país” (Sunkel, 2011, pág. 248).

Brundtland. El informe se conocía con ese nombre porque fue resultado del mandato de la Asamblea General de las Naciones Unidas cuando en 1983 se decidió crear la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), presidida por la primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland. El encuentro se organizó desde el Centro Tepoztlán, creado a iniciativa de Urquidí en 1980, y junto con el Programa Latinoamericano de Sistemas Ambientales de la Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe. Entre los asistentes se encontraba el argentino Héctor Sejenovich, líder del grupo de medio ambiente y desarrollo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que se había creado en 1978 en paralelo al proyecto conjunto CEPAL/PNUMA y estaba integrado por más de un centenar de académicos. Sejenovich era asimismo el primer coordinador de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe del PNUMA, constituida en 1981 (Martínez-Alier, Sejenovich y Baud, 2015; Sejenovich, 2017). Las conclusiones de ese primer encuentro, recogidas en su relatoría, integraron la lectura o “perspectiva latinoamericana del Informe Brundtland”, que es un caso parcial de “creencia consoladora”, esto es, la tendencia a creer lo que se quiere creer (Gilovich, 2009, págs. 83 y 93). En esta lectura ecodesarrollista se sacaban tres conclusiones a partir del informe: i) “la desigualdad creciente entre los países pobres y ricos es el ‘principal problema ambiental del planeta y su principal problema de desarrollo’”; ii) “el desarrollo no debe significar solamente crecimiento económico” y, para ser sustentable, debía dirigirse a “la satisfacción de las necesidades básicas de todos”, y iii) “el hecho de que la Comisión Brundtland haya hecho suya la idea [del ecodesarrollo] y la haya presentado en una connotación dinámica adquiere singular importancia” (Centro Tepoztlán, 1989, pág. 12)⁹. Además de la crítica epistemológica al etnocentrismo anglosajón por “la visión cultural unilateral que permea al documento analizado y la tendencia a imponer un modelo homogeneizante de análisis y solución” (Centro Tepoztlán, 1989, pág. 34), había un punto en que, sin embargo, era imposible forzar la interpretación: la hipótesis del círculo vicioso pobreza-deterioro ambiental¹⁰. Por tanto, ahí se expresó la principal crítica al Informe Brundtland:

⁹ En apoyo a esta interpretación, Sejenovich (2017) considera que el “desarrollo sustentable” fue un “derivado del ecodesarrollo”. Su sucesor en la coordinación de la Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe del PNUMA, Enrique Leff, recuerda que “el ecodesarrollo habría de ser el principal motor que llevó a promover un amplio estudio diagnóstico y de proyecto de políticas públicas denominado ‘Sistemas Ambientales para la Planificación’, en Venezuela, del que habría de surgir el primer Ministerio del Ambiente en 1978” (Leff, 2017, pág. 150).

¹⁰ Gliglo (1991, pág. 234) aludió luego a la hipótesis como “las espirales ambientales descendentes generadas por los esfuerzos de supervivencia de poblaciones que tratan de utilizar al máximo los escasos recursos disponibles”. Y Martínez-Alier, Roca y Sánchez (1998, pág. 105) la describieron como una ideología destinada a ocultar que la riqueza es nociva para el medio ambiente mediante el señalamiento de que la pobreza en cambio sí lo es (el “pobre que cocina su última comida con el último árbol de la aldea”).

Reiteradamente, el informe señala como causa de los problemas ambientales a la acción dilapidatoria y destructiva de los pobres, que se ven obligados a destruir bosques y tierras para obtener una mínima subsistencia y no hace referencia, con la misma fuerza, a la acción de las grandes empresas, agrícolas e industriales, públicas o privadas, a las políticas de los organismos multilaterales de crédito y a la acción de las agendas bilaterales de cooperación al desarrollo, cuyo impacto ambiental podemos constatar fácilmente en América Latina (Centro Tepoztlán, 1989, pág. 24).

En 1988, a iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (donde Alicia Bárcena había trabajado entre 1982 y 1986), se realizó en México un segundo seminario con presencia de la propia Brundtland, para analizar su ya famoso informe. Además de Urquidí, asistieron a esa reunión Sunkel y Sejenovich. La Fundación Friedrich Ebert publicó después las principales ponencias de las discusiones, en las que se evidencia el consenso sobre el concepto amplio de sustentabilidad y de desarrollo sustentable o sostenible que había en la región, con un fuerte componente normativo orientado por la demanda. Según Sunkel, en el “desarrollo sostenible” se debía poner “el énfasis prioritario máximo en mejorar las condiciones de vida absolutamente miserables e intolerables” en que vivía en ese entonces el 20% o el 30% de la población de América Latina, recuperando “la inversión a niveles que posibilitaran un ritmo de crecimiento sostenido y compatible con la problemática ambiental” (Sunkel, 1990, pág. 51); además de ello, “habría que cambiar las formas de vincularnos con el resto del mundo, habría que cambiar nuestros estilos de desarrollo, formas de vida, estilos tecnológicos” y era importante, también, “un esfuerzo permanente de investigación sobre el uso de recursos alternativos no contaminantes”, así como el “aprovechamiento ecológicamente sustentable de recursos no percibidos, no utilizados o subutilizados” (Sunkel, 1991c, págs. 50-51). Por su parte, Sejenovich explicitaba la crítica —compartida por Sunkel por intermedio de Furtado— a lo que en ese momento se consideraba como el “mito de ‘cerrar la brecha’”, y reivindicaba la tradición del “ecodesarrollo” y del cambio de “estilo” de desarrollo (Sejenovich, 1990, págs. 19, 21), para proponer su definición, también normativa, de la que no se separaría en las siguientes tres décadas (Sejenovich 2011 y 2017): “el desarrollo sustentable debe movilizar los recursos para la satisfacción de las necesidades esenciales de la población como forma de elevar la calidad de vida de esta generación y de las futuras, a través de la máxima utilización de los recursos naturales a largo plazo con tecnologías adecuadas para estos fines y con la activa participación de la población en las decisiones fundamentales del desarrollo” (Sejenovich, 1990, págs. 26 y 27).

Con estos antecedentes, la CEPAL aceptó críticamente la noción de desarrollo sostenible asociada a la hipótesis del círculo vicioso pobreza-deterioro del medio ambiente que la CMMAD (1987) de las Naciones Unidas

acabó asentando con el apoyo posterior decisivo del Banco Mundial (1992). En esa hipótesis la degradación ambiental y la pobreza se reforzaban mutuamente (los pobres son tanto agentes como víctimas de la destrucción del medio ambiente), de lo que se seguía que el crecimiento económico (suponiendo que reduce la pobreza) era necesario para romper la espiral descendente pobreza-deterioro ambiental (Angelsen, 1997). Con ello se eludía la coexistencia de la “insatisfacción de necesidades” y “la degradación de una parte importante de la naturaleza”, que resume la historia socioambiental de América Latina desde la conquista (Martínez-Alier, Sejenovich y Baud, 2015, pág. 39) y en efecto de la distribución desigual de los derechos y el poder derivada de la concentración de los recursos en pocas manos, elementos que los defensores de la hipótesis del círculo vicioso ignoraron de forma sistemática (Angelsen, 1997).

Dicha hipótesis se consolidó a partir de Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y el Principio 5 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible) (Naciones Unidas, 1992), y después del posicionamiento del PNUMA (PNUMA, 2005) tras la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Desde entonces, la espiral descendente pobreza-deterioro ambiental acabó dominando la agenda de desarrollo internacional, con la absorción del “desarrollo humano sostenible” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011) en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), hasta que la Conferencia Río+20 y la discusión en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) dieron lugar a la “ambiciosa y transformativa” Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en virtud de la cual lo ambiental se puso al mismo nivel de prioridad que las narrativas de la pobreza y la desigualdad (Naciones Unidas, 2015). Pero a pesar de que en los ODS se aludía a la sostenibilidad fuerte (la Madre Tierra, que evocaba la idea de mantener constantes las reservas de capital natural crítico a nivel ontológico), dichos objetivos se centraron en el crecimiento verde que el PNUMA (2011a), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) y el Banco Mundial (2012) promovieron en Río+20, con la noción de desacoplamiento absoluto (respecto de las emisiones) y relativo (respecto de la energía y los materiales) (Domínguez, 2018b)¹¹. Según Gilberto Gallopin, el autor que recuperó el concepto de desmaterialización

¹¹ La noción de desacoplamiento alude a reducir la intensidad del uso de los recursos (materiales, agua, energía y tierras) por unidad de PIB, por lo que, por definición, el desacoplamiento es relativo y se produce cuando dicha relación o cociente disminuye a lo largo del tiempo (PNUMA, 2011b). Para el PNUMA, desacoplamiento y desmaterialización son sinónimos, y no conducen necesariamente a una reducción del uso de recursos en términos absolutos, por lo que es necesario distinguir entre desmaterialización relativa y absoluta: la primera implica que el uso de recursos sigue aumentando, aunque a menor tasa que el PIB; la segunda significa que hay una disminución neta en el uso de los recursos (PNUMA, 2011b).

(Gallopín, 2003) debido a Martínez-Alier, Roca y Sánchez (1998), la economía verde era un intento de poner “epistemológicamente uno de los tres elementos del desarrollo sostenible en primer lugar” (Gallopín, 2017, pág. 261). Otros consideraron que el desacoplamiento era otra “fantasía neoliberal” destinada a “negar la realidad de los límites ambientales y probar que la sostenibilidad es de hecho compatible con el crecimiento económico indefinido” (Fletcher y Rammelt, 2017, págs. 452-453).

Ahora bien, hay un detalle conceptual que, en perspectiva histórica, separa el pensamiento de la CEPAL de esas concepciones puramente defensivas del *statu quo*: la diferencia establecida por Turner (1993) entre sostenibilidad muy débil y sostenibilidad débil. En la primera se sigue estrictamente la “regla de oro” de Solow (1986) que implica mantener constante el valor de las reservas de capital y supone la sustitución perfecta entre capital natural y capital reproducible¹². En la segunda se pone un límite a la sustitución con el concepto de “capital natural crítico” (Pearce y Atkinson, 1993, pág. 106) y, como en el caso de la regla de Solow, se supone que el valor de dicho capital se puede medir en términos monetarios, lo que implícitamente sugiere que el dinero puede corregir el deterioro ambiental y, por tanto, que la causa de dicho deterioro es la pobreza (Martínez-Alier, Roca y Sánchez, 1998). La sostenibilidad débil, en que la no sustitución se plantea como una excepción, fue deconstruida más tarde cuando se propuso descomponer las funciones del capital natural o ecológico. El capital natural o ecológico es una categoría compleja que cumple cuatro funciones: i) proveer recursos naturales para la producción económica; ii) absorber los desechos generados por los procesos de producción y consumo; iii) sostener las funciones vitales básicas de los ecosistemas (servicios ecosistémicos), y iv) proporcionar las amenidades que contribuyen al bienestar humano. Las dos primeras funciones pueden sustituirse por capital manufacturado y requieren además de ese capital. Las dos últimas funciones se ejecutan por medio del capital ecológico y resultan independientes de la actividad humana, aunque esta puede tener

¹² Solow expone el caso de sustitución de los recursos naturales no renovables por “capital reproducible”, de forma que en el futuro pueda haber una reducción sustancial de los requerimientos de recursos naturales por unidad de producto real. Concluye que el mundo puede “seguir adelante sin recursos naturales y por tanto el agotamiento es solo un evento, no una catástrofe” (Solow, 1974, pág. 11). Su regla de oro (mantener constante el valor de las reservas de capital) se basa en asegurar la equidad intergeneracional a partir de la estrategia maximin de Rawls, que es la que pasó a la famosa definición de la CMMAD. En el marco de las teorías alternativas del capital, el principio de sustitución fue discutido después por Peter A. Victor, que recuperó la diferencia establecida por Marshall entre el capital y los “regalos de la naturaleza”, como la tierra, que están sujetos a escasez absoluta: si la característica principal del capital “es que es reproducible por medio de la acción humana, hay un peligro en el uso de este término para describir el medio ambiente” (Victor, 1991, pág. 210). Dicho peligro se deriva del “supuesto implícito [e irreal] de que el medio ambiente puede ser sustituido por otras formas de capital, que es reproducible y que puede ser gestionado de la misma forma que el capital manufacturado” (Victor, 1991, pág. 210).

un efecto (a menudo negativo) sobre ellas. Si la sostenibilidad depende del mantenimiento de las reservas de capital, entonces las dos últimas funciones del capital ecológico, que no son reproducibles, tampoco son sustituibles, y por tanto deberían preservarse para que no disminuyera el bienestar humano. Así, desde el punto de vista metodológico (que tiene consecuencias políticas evidentes) es más riguroso partir de la sostenibilidad fuerte de ese “capital natural crítico”, definido como “el capital natural que es responsable de importantes funciones ambientales y que no puede ser sustituido en la provisión de tales funciones por el capital manufacturado” (Ekins y otros, 2003, págs. 167-169). En definitiva, si el capital natural es solo complementario del capital manufacturado (y este último no puede sustituirlo), el problema consiste en identificar qué parte del capital natural cumple las funciones ambientales consideradas críticas (que deben preservarse intactas) y qué límites de explotación del capital natural no se pueden traspasar para evitar procesos irreversibles (Deutsch, Folke y Skanberg, 2003; Farley, 2012). Esto traslada el objetivo de la sostenibilidad desde lo económico a lo ambiental (Ekins y otros, 2003; Farley, 2012)¹³. Pero en la vecindad con esos límites más allá de los cuales se desatan procesos irreversibles y el análisis marginal y la valoración monetaria resultan inapropiados, el debate no es entre ambas sostenibilidades, sino acerca de dónde se sitúa la carga de la prueba: “¿debería continuar el crecimiento hasta que hayamos probado que conduce al colapso ecológico y económico, o debería conservarse la naturaleza hasta que hayamos probado que hay sustitutos tecnológicos en la escala necesaria?” (Farley, 2012, pág. 43). En el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (criterio de precaución) se recomendaba centrarse en el debate que se plantea en la segunda interrogante, pero los intereses económicos y políticos condujeron al que se formula en la primera.

En ese contexto, la CEPAL se movió entre los enfoques de la sostenibilidad débil y la fuerte desde su posicionamiento inicial de 1991 sobre el desarrollo sostenible (Bielschowsky, 2009 y 2010), al reconocer la existencia de funciones críticas (no sustituibles) del capital natural como limitantes del cambio tecnológico:

La mayor parte del debate que gira en torno a cómo ha de alcanzarse un desarrollo sustentable guarda relación con las distintas concepciones que existen sobre la capacidad de complementariedad

¹³ La sostenibilidad ambiental es “la capacidad de los ecosistemas de permanecer diversos, resilientes y productivos a lo largo del tiempo, y mantener el flujo de servicios ecosistémicos esenciales para los seres humanos y otras especies”, mientras que la sostenibilidad económica es “la capacidad del sistema económico —a cualquier escala, desde la unidad familiar a la economía mundial— de permanecer diverso, resiliente y productivo a lo largo del tiempo” (Farley, 2012, pág. 41).

y sustitución entre el capital natural, el de tipo institucional y las formas de capital restantes. Si bien el avance tecnológico permite mejorar, en alguna medida, el grado de sustitución entre diversas formas de capital y su tasa de reproducción, a medida que se evalúa la experiencia de la región se hace patente que el grado de sustitución es ínfimo, especialmente cuando se trata de conservar la diversidad biológica o cultural. En el peor de los casos, los recursos naturales son irremplazables; en el mejor de ellos, sólo pueden ser restituidos a costos muy altos (CEPAL, 1991, pág. 27).

Pero, en perspectiva histórica, lo más importante fue que, gracias al carácter conceptualmente abierto del desarrollo sostenible (Zaccai, 2012) y también merced al “enfoque sociocéntrico” que ponía el acento en el “bienestar de las personas” y en las “nuevas demandas de la sociedad civil”, entre ellas las “ambientales” (Sunkel, 2006, págs. 37 y 39), la CEPAL pudo recuperar más tarde su acervo terminológico y teórico —un nuevo estilo de desarrollo centrado en la igualdad y en un gran impulso ambiental—, aprovechando precisamente la retórica transformativa y transformista de la nueva Agenda 2030 para envolver la transformación productiva con equidad y sostenibilidad del neoestructuralismo en el paradigma más progresivo de los estilos de desarrollo, paradigma por el que se habían introducido las preocupaciones ambientales desde la década de 1970 (CEPAL, 2016a, Bárcena, 2018a).

Hasta llegar a ese punto, la CEPAL tuvo que aceptar un compromiso entre la definición que ya había establecido Sunkel en 1985, en que la tradición de los estilos de desarrollo alternativo se empaquetaba en el desarrollo endógeno de carácter multidimensional, y la definición que pasó a ser canónica de la CMMAD. Merece la pena detenerse un momento en ambos aportes de esta negociación conceptual. Más allá de su definición multidimensional y holística de sustentabilidad ampliada, que incluía lo económico, lo social, lo internacional, los derechos humanos, lo cultural, lo político y lo ambiental (Sunkel, 1985), Sunkel buscó integrar el “enfoque ecológico-ambiental” para lograr “un mejor desarrollo basado en un estilo alternativo, más racional y equitativo de desenvolvimiento y en un aprovechamiento más inteligente y sostenible del medio ambiente” (Sunkel, 1985, pág. 26), que suponía incorporar plenamente el tema de la “sustentabilidad material del desarrollo”, tanto en lo que respecta a los patrones de demanda y estilos de desarrollo como a la gestión de los recursos y la acumulación de capital reproductivo y también al ordenamiento territorial, con criterios que dieran prioridad a “los objetivos centrales de elevación de los niveles de vida de los sectores de bajos ingresos y de superación del agudo desequilibrio y dependencia externa” (Sunkel, 1985, pág. 36).

Por tanto, mediante este énfasis “en el patrimonio social, natural y construido”, con una “perspectiva de mediano y largo plazo”, se defendía un “desarrollo sostenible basado, por una parte, en un estilo frugal, con propuestas alternativas en cuanto a la demanda de recursos y, por la otra, en una gestión ecológicamente racional e integrada de los patrimonios y activos naturales y sociales acumulados” (Sunkel, 1985, pág. 34). Esto podía ofrecer una “contribución conceptual y práctica del mayor interés” para formular estrategias de desarrollo y políticas públicas de acompañamiento, donde los sistemas democráticos de planificación y decisión debían desempeñar un papel fundamental (Sunkel, 1985, pág. 36).

Por su parte, en la definición de desarrollo sostenible de la CMMAD, con la que se intentó eludir el agresivo debate en ciernes sobre qué era lo que se debía sostener (la correspondencia entre las oposiciones binarias de sostenibilidad fuerte *versus* muy débil, y sostenibilidad ambiental *versus* económica), se incluían dos elementos muy controversiales: la cuestionable hipótesis del círculo vicioso pobreza-deterioro ambiental, y la tesis del crecimiento económico desacoplado del consumo de energía y materiales como solución a la insostenibilidad del desarrollo. Si bien la CEPAL asumió esta tesis —sin entrar en mayores detalles que los comentados arriba—, junto con la relación de sustitución entre los distintos tipos de capital (natural, humano y manufacturado) que distinguió el Banco Mundial (1992), no ocurrió lo mismo con la hipótesis del círculo vicioso de aroma inequívocamente neomalthusiano: si la pobreza era una de las causas fundamentales de la degradación ambiental —lo que convenientemente permitía olvidar que la riqueza también tenía una cuota quizá mayor de responsabilidad, como se encargaría de recordar Gligo (2006) (véase texto 25 del anexo)— entonces un mayor ingreso gracias al crecimiento económico (menos intensivo en energía y materiales) era compatible con la conservación del medio ambiente (Angelsen, 1997). De esta forma, se podría decir que la definición más citada de la CMMAD se convirtió no solo en un eje o concepto central de las políticas públicas, los movimientos sociales, las estrategias empresariales y las investigaciones académicas (Vanhulst y Elizalde, 2016; Vanhulst y Zaccai, 2016), sino en una verdadera *doxa*, un entendimiento (o sentido) común compartido que funcionó como ideología a base de significantes vacíos y performativos. De ahí la exacerbación semántica de la que habló Gligo¹⁴ y la incorporación recurrente y vaciada de contenido de la terminología alternativa: desde el propio desarrollo sostenible, en su momento, hasta el buen vivir internacionalizado actual (Domínguez, 2016b; Domínguez, Caria y León, 2017; Gligo, 2017).

¹⁴ “Los difusos términos de desarrollo sustentable y de sustentabilidad apuntan al objetivo de hacer creer a la población de que un país o una localidad ha adoptado el ‘desarrollo sustentable’ o la ‘sustentabilidad’ saltándose a otro estadio mucho más armónico. Es una forma de manipulación de la opinión pública, basada en el bombardeo de palabras sin casi contenido real” (Gligo, 2006, pág. 21).

En consecuencia, la definición de la CMMAD es la más citada porque —y esto a menudo se olvida— incluye a continuación la hipótesis del círculo vicioso pobreza-deterioro ambiental y la solución del crecimiento para los problemas ambientales. En dicha definición se dice que la humanidad tiene la capacidad de hacer que el desarrollo sea sostenible para garantizar que satisfaga “las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Se afirma que “el concepto de desarrollo sostenible implica límites, no límites absolutos, sino los que imponen el estado actual de la tecnología y la organización social sobre los recursos ambientales, y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas”. Pero, se arguye, que “la tecnología y la organización social pueden gestionarse y mejorarse para caminar hacia una nueva era de crecimiento económico”. Según la CMMAD, la pobreza generalizada ya no es inevitable. Un mundo en el que la pobreza es endémica siempre será propenso a “catástrofes ecológicas” (CMMAD, 1987, pág. 8).

Su complemento es la definición en que se presupone un concepto incoherente de sostenibilidad, o, como señalan Constanza y otros (2014), en que no se hace distinción entre lo que desde el primer momento se denominó sostenibilidad fuerte y sostenibilidad muy débil (Pearce y Atkinson, 1993; Turner, 1993; Daly y Cobb, 1994; Beckerman, 1994; Atkinson, 1996)¹⁵. Así, la CMMAD planteó una solución de compromiso contradictoria: apeló a mantener constantes las reservas de capital ecológico (sostenibilidad fuerte), pero, al venir precedida de una mención al crecimiento económico desacoplado, esta afirmación también podía interpretarse como que el capital ecológico podía ser sustituido o complementado en bruto por capital tecnológico, lo que evidenciaba, por tanto, la noción de sostenibilidad muy débil¹⁶.

Según la CMMAD (1987), el desarrollo sostenible implica más que el crecimiento: requiere un cambio en el contenido de este, para que sea menos intensivo en materiales y energía, y más equitativo en su impacto. Estos cambios se requieren en todos los países como parte de un paquete de medidas para mantener las reservas de capital ecológico, mejorar la distribución del ingreso y reducir el grado de vulnerabilidad a las crisis económicas.

¹⁵ Esta diferencia fue tan importante como para producir la primera ruptura dentro de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica y su órgano académico (la revista *Ecological Economics*), que dio como resultado la salida de Pearce (Martínez-Alier y Muradian, 2015a).

¹⁶ La “complementariedad bruta” fue el término acuñado por Salah El Serafy (1996, pág. 76) para identificar la sostenibilidad fuerte y el daño irreparable al medio ambiente, frente a la complementariedad a secas, que se identifica con la sustitución estática de la sostenibilidad muy débil. La correspondencia entre sustitución/complementariedad (bruta) y sostenibilidad muy débil/fuerte es usada por De Miguel y Sunkel (2011).

Existe otra definición que, por su carácter incluyente (al aludir a las aspiraciones de los países en desarrollo, otorgar prioridad a las necesidades de los pobres y reclamar equidad intrageneracional)¹⁷, podría haber sido la alternativa a la definición canónica (al añadir la dimensión espacial a la temporal); no obstante, eso no ocurrió porque en su formulación corta se dejó de lado la equidad intergeneracional¹⁸. Con las restantes definiciones contenidas en el informe de la CMMAD se cubren una amplia gama de enfoques y temas. Se acentúa el carácter mundial (“desarrollo sostenible global”, en palabras de Brundtland) y de largo plazo del desarrollo sostenible¹⁹. Se pone énfasis en la relación malthusiana población-recursos²⁰ o en la relación más sofisticada entre economía, sociedad, instituciones y naturaleza²¹, pero teniendo en cuenta —y aquí parece sugerirse la relación de sustitución entre los diferentes tipos de capital— que “el desarrollo sostenible no es un estado fijo de armonía” sino “un proceso de cambio en el que la explotación de los recursos, la dirección de las inversiones, la orientación del desarrollo tecnológico y el cambio institucional se hacen consistentes con las necesidades futuras y actuales” (CMMAD, 1987, pág. 9). Por medio de las otras definiciones se modula la relación entre crecimiento y conservación del medio ambiente a través de las políticas públicas²² y se subraya la necesidad de formular nuevas políticas que promuevan la transformación estructural tanto a nivel nacional como internacional²³, así como la necesidad de cambiar los regímenes internacionales²⁴.

¹⁷ “El desarrollo sostenible busca satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de cumplir con las del futuro. Lejos de requerir el cese del crecimiento económico, reconoce que los problemas de la pobreza y el subdesarrollo no pueden ser resueltos a menos que tengamos una nueva era de crecimiento en la que los países en desarrollo desempeñen un papel importante y cosechen grandes beneficios” (CMMAD, 1987, pág. 40). En la misma línea, la CMMAD introduce una doble cualificación: cuando habla de necesidades se refiere, “en particular las necesidades esenciales de los pobres del mundo, a las que se debe dar prioridad absoluta”; cuando se refiere a “la preocupación por la equidad social entre generaciones” añade que “debe extenderse a la equidad dentro de cada generación” (CMMAD, 1987, pág. 43).

¹⁸ “El desarrollo sostenible requiere satisfacer las necesidades básicas de todos y extender a todos las oportunidades para satisfacer sus aspiraciones de una vida mejor” (CMMAD, 1987, pág. 44).

¹⁹ “Una nueva vía al desarrollo que requiere no solo el progreso humano sostenido en unos pocos países durante algunos años, sino en todo el planeta hasta un futuro lejano” (CMMAD, 1987, pág. 4).

²⁰ “El desarrollo sostenible puede lograrse más fácilmente cuando el tamaño de la población es estabilizado a un nivel consistente con la capacidad productiva del ecosistema” (CMMAD, 1987, pág. 56).

²¹ “El desarrollo sostenible solo puede lograrse si el tamaño de la población y el crecimiento están en armonía con el cambiante potencial productivo del ecosistema” (CMMAD, 1987, pág. 9).

²² “Los responsables políticos orientados por el concepto de desarrollo sostenible necesariamente trabajarán para asegurar que las economías en crecimiento sigan firmemente unidas a sus raíces ecológicas y que estas raíces estén protegidas y alimentadas para que puedan apoyar el crecimiento a largo plazo” (CMMAD, 1987, pág. 40).

²³ “La búsqueda del desarrollo sostenible requiere cambios en las políticas nacionales e internacionales de cada nación” (CMMAD, 1987, pág. 40).

²⁴ “La búsqueda del desarrollo sostenible requiere una nueva orientación en las relaciones internacionales. El crecimiento sostenible a largo plazo requerirá cambios de gran alcance para producir flujos de comercio, capital y tecnología que sean más equitativos y estén mejor sincronizados con los imperativos ambientales” (CMMAD, 1987, pág. 40).

Pero en el informe también se plantean tres definiciones alternativas. En la primera se asume una postura de ética biocéntrica vinculada con el mantenimiento de la vida natural presente y futura y se dice que “el desarrollo sostenible no debe poner en peligro los sistemas naturales que sustentan la vida en la Tierra: la atmósfera, las aguas, los suelos y los seres vivos” (CMMAD, 1987, págs. 44 y 45)²⁵. En la segunda se reconoce indirectamente que el planeta tiene límites y que es necesario fomentar una ética que establezca límites sociales a la riqueza: “El desarrollo sostenible requiere la promoción de valores que fomenten estándares de consumo que estén dentro de los límites de lo ecológicamente posible y a los que todos puedan aspirar razonablemente” (CMMAD, 1987, pág. 44). En la tercera se alude a que el cambio en las relaciones internacionales centro-periferia debe complementarse con equidad y sostenibilidad dentro de cada país, porque “el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente”²⁶.

A partir de la conclusiones del Informe Brundtland y de la propuesta de organizar una conferencia internacional para dar seguimiento a los siete imperativos estratégicos establecidos en el documento²⁷, la agenda internacional de desarrollo estuvo dominada por tres momentos que se pueden calificar en función de las dos variables que integran la hipótesis del círculo vicioso o espiral descendente pobreza-deterioro ambiental: i) el momento de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que correspondió a la década de 1990, donde la variable ambiental de la relación tuvo prioridad; ii) el momento de los ODM, en que, tras la pérdida del ímpetu de la Declaración de Río que siguió a la Cumbre de Johannesburgo (De Miguel y Sunkel, 2011), el protagonismo pasó a la lucha contra la pobreza, y iii) el momento Río+20 en que, junto con el proceso de formulación de los ODS y la Agenda 2030 y el Acuerdo de París (2015), las preocupaciones ambientales se volvieron a situar en la cima de la agenda mundial de desarrollo, mientras que la nueva geografía de la pobreza y la resaca de la Gran Recesión colocaron la narrativa de la desigualdad en el lugar que antes había ocupado la pobreza (Domínguez, 2014). Independientemente del énfasis temático de cada período, la sostenibilidad ambiental, medida por los indicadores de sostenibilidad fuerte (huella ecológica, biocapacidad o capacidad de carga, déficit ambiental y equivalente

²⁵ Y, en la misma línea, se plantea que “la conservación de la naturaleza no debe descansar solo en los objetivos de desarrollo. Es parte de nuestra obligación moral con los demás seres vivos y las generaciones futuras” (CMMAD, 1987, pág. 57).

²⁶ “Los altos niveles de actividad productiva y pobreza generalizada pueden coexistir, y pueden poner en peligro el medio ambiente. De ahí que el desarrollo sostenible requiera que las sociedades satisfagan las necesidades humanas por medio del incremento del potencial productivo y de asegurar oportunidades equitativas para todos” (CMMAD, 1987, pág. 44).

²⁷ Los siete imperativos eran los siguientes: “revitalizar el crecimiento; cambiar la calidad del crecimiento; satisfacer las necesidades humanas esenciales; asegurar un nivel sostenible de población; conservar y mejorar la base de recursos; reorientar la tecnología y gestionar el riesgo, e integrar el medio ambiente y la economía en la toma de decisiones” (CMMAD, 1987, pág. 60).

planetario)²⁸, fue deteriorándose al compás de la agenda internacional tanto a nivel mundial (véase el cuadro II.1) como de América Latina y el Caribe, pese a que en esta última región siguió habiendo un superávit ambiental basado en la exportación de la biocapacidad (véase el cuadro II.2), que es la otra cara del intercambio ecológicamente desigual (Martínez-Alier, Roca y Sánchez, 1998; Aguilar-González, 2017).

Cuadro II.1
Indicadores mundiales de sostenibilidad fuerte, 1972-2012

Conferencias/Cumbres de las Naciones Unidas	Huella ecológica (en ha/habitante)	Biocapacidad (en ha/habitante)	Déficit ambiental (en ha/habitante)	Equivalente planetario
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972)	2,8	2,6	0,2	1,1
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)	2,6	2,0	0,6	1,3
Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)	2,6	1,8	0,8	1,4
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 2012)	2,8	1,7	1,1	1,7

Fuente: Global Footprint Network, Ecological Footprint Explorer [base de datos en línea] <https://data.footprintnetwork.org/>.

Cuadro II.2
América Latina y el Caribe: indicadores de sostenibilidad fuerte, 1972-2012

Conferencias/Cumbres de las Naciones Unidas	Huella ecológica (en ha/habitante)	Biocapacidad (en ha/habitante)	Superávit ambiental (en ha/habitante)	Equivalente planetario
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972)	2,4	10,2	7,8	0,9
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992)	2,6	7,1	4,5	1,3
Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)	2,7	6,1	3,4	1,5
Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 2012)	2,8	5,3	2,5	1,7

Fuente: Global Footprint Network, Ecological Footprint Explorer [base de datos en línea] <https://data.footprintnetwork.org/>.

²⁸ La huella ecológica es la superficie necesaria para sostener el nivel de consumo y de producción de desechos de una determinada población. La biocapacidad o capacidad de carga es un indicador de la capacidad productiva de una región (lo que depende en parte de sus reservas de recursos naturales y de la productividad de sus recursos naturales) y también se expresa en términos de superficie disponible por habitante. El déficit ambiental es la diferencia entre ambas medidas. Si la huella ecológica es mayor que la capacidad de carga, los niveles de vida de la población son insostenibles, tanto por el consumo excesivo de energía como por la producción de desechos a una tasa mayor que la de procesamiento y devolución en forma de recursos. Por su parte, el equivalente planetario es el cociente entre la huella ecológica y la biocapacidad, y se interpreta intuitivamente como el número de planetas necesarios para suplir los requerimientos humanos dado el actual nivel de consumo promedio mundial (Mateucci, 2017). Por eso, para calcular el equivalente planetario de América Latina y el Caribe, el denominador es la biocapacidad del planeta, no de la región.

B. Tiempos de compromiso (década de 1990): el neoestructuralismo para el desarrollo sostenible o cómo hacer de la necesidad virtud

Durante la década de 1990, la CEPAL intentó dotar de sostenibilidad ambiental e inclusión social a lo que en la década anterior Sunkel había denominado el “estilo internacional ascendente” (Sunkel, 1980a, pág. 10; Sunkel, 1981, pág. 14). Dado que un estilo alternativo era tan inviable como cerrar la brecha, al menos se trataría de reformar el viejo “estilo transnacional” (Sunkel, 1980a, pág. 22; Sunkel, 1991a, pág. 24). Esta propuesta reformista, conocida como neoestructuralismo, se forjó durante el ajuste recesivo para salir de la crisis de la deuda (Bielschowsky, 2009). Los sucesos que influyeron más directamente en el pensamiento de la organización fueron la renegociación de la deuda realizada a través del Plan Brady (1989-1990) y, sobre todo, la reducción de los tipos de interés desde 1991, que permitió que la región recibiera un gran flujo de inversión extranjera directa (Bielschowsky, 1998), junto con el tránsito desde la Iniciativa de las Américas al proyecto del ALCA, tras la entrada en vigor del TLCAN (1994). La Iniciativa de las Américas (1990) fue una estrategia del presidente George Bush padre, que consistía en suscribir acuerdos bilaterales y subregionales de comercio e inversión, acompañados de un fondo multilateral de 1.500 millones de dólares (cerca del doble en valor actualizado a 2018). Tenía por objeto promover privatizaciones y contenía una propuesta de reestructuración negociada y canje de la deuda oficial mediante el pago de intereses (en moneda local) con destino a un fondo para el medio ambiente de cada país deudor (Gómez-Lobo, 1992; Lozano, 1993; Briceño, 2017).

Esta era la respuesta a la demanda que el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) de la CEPAL había formulado para que se incluyera en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo a principios de ese mismo año y cuya medida estrella había sido el reconocimiento de la “deuda ambiental” (CEPAL, 1990a, pág. 19) que los países desarrollados habían contraído con América Latina. El CEGAN —creado en 1973 para evaluar la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo como grupo exclusivamente latinoamericano, sin la presencia de representantes de los Estados Unidos, el Canadá y los miembros europeos— elaboró su aporte para la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la tradición del nuevo orden económico internacional. Incluyó una interpretación propia de las causas del deterioro ambiental en la que se criticaba la hipótesis del círculo vicioso contenida en el enfoque latinoamericano de los estilos de desarrollo, y elaboró una lista de prioridades regionales frente a las que pretendían imponer los

países desarrollados (CEPAL, 1990a; véase el texto 26 del anexo). Los países de la región “podrían utilizar la importancia ecosistémica de sus espacios como un elemento más en sus negociaciones con los países desarrollados” (CEPAL, 1990a, pág. 21) y, a tal fin, “la cooperación interregional podría orientarse hacia un frente común para proponer un convenio, protocolo o acuerdo internacional” con miras a que los países que poseyeran esos recursos pudieran “obtener los beneficios correspondientes” (CEPAL, 1990a, pág. 20). En concreto, había que introducir el medio ambiente en la Estrategia Internacional del Desarrollo y había que vincularlo con la “negociación de la deuda” a través del tema de la deuda ambiental que los países desarrollados habían contraído con los países en desarrollo, de manera que “establecer una relación entre ambas [deudas] permitiría contar con un instrumento útil en el plano de las negociaciones de la deuda” (CEPAL, 1990a, pág. 20). El CEGAN subrayaba, además, que “no debe confundirse esta posición con la conversión de deuda en recursos para la conservación de áreas naturales” (CEPAL, 1990a, pág. 20), anticipándose así a lo que iba a ser el esquema de reestructuración que se propuso en la Iniciativa para las Américas.

Dado que esta iniciativa no pudo mantenerse una vez que se firmó el TLCAN (1992), el libre comercio se trató de ampliar al resto de la región mediante el bilateralismo competitivo del presidente Bush y luego —ya bajo la administración Clinton— se multilateralizó como ALCA en la Primera Cumbre de las Américas (Miami, 1994). Pero en el proceso de negociación iniciado en 1998, los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con el Brasil de Fernando Henrique Cardoso a la cabeza, se opusieron a la pretensión estadounidense de incluir las disciplinas OMC-plus (Briceño, 2017). Todo ello explica las reflexiones recurrentes de la CEPAL sobre apertura comercial y desarrollo sostenible durante ese difícil período que condujo al regionalismo abierto.

1. Sin competitividad sustentable no hay equidad

En este contexto caracterizado por las enormes presiones económicas e ideológicas para que los países latinoamericanos adoptasen políticas internas conducentes a la liberalización de sus relaciones externas (Bitar, 1986), se podría decir que el neoestructuralismo fue el resultado de hacer de la necesidad virtud: la necesidad eran los problemas derivados de la crisis de la deuda; la virtud, el diseño de un ajuste expansivo alternativo al recesivo para afrontar aquella crisis inducida. Sunkel, que fue uno de los padres de la propuesta neoestructuralista de desarrollo endógeno para la transformación productiva con equidad y sostenibilidad, había señalado lo siguiente en 1985:

El desarrollo futuro ya no podrá ser “de fiado” tendrá que estar basado en lo nuestro; tendremos que crecer con lo nuestro: nuestros recursos naturales, nuestra base ambiental, nuestra capacidad de

trabajo, de inventiva, tecnológica y de organización. [...] El desafío actual es crecer con lo propio, y crecer de forma sostenible a mediano plazo (Sunkel, 1985, pág. 24).

En la propuesta neoestructuralista, la relación entre la salida de la crisis de la deuda y la centralidad de los temas ambientales fue muy estrecha y estuvo fuertemente condicionada por el cierre de la crisis mexicana, que estalló cuando en agosto de 1982 el presidente José López Portillo decretó la moratoria de pagos por seis meses. Poco antes, en diciembre de 1981, y en el contexto del fracaso de la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional de Cancún y las alertas por los peligros del sobreendeudamiento del país (que no evitaron la concesión a México del mayor crédito que se había otorgado desde la fundación del Banco Mundial), se celebró en El Colegio de México el Seminario Latinoamericano Desarrollo y Medio Ambiente en el contexto del Nuevo Orden Económico Internacional y las negociaciones Norte-Sur. Como se vio en el capítulo anterior, en este se exhortó a iniciar “un análisis del concepto ‘ventajas ambientales comparativas’... para el beneficio de los países en desarrollo” (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, págs. 98-99).

En ese momento, por tanto, Sunkel todavía pensaba que la crisis podía abrir una “etapa de transición” hacia “un nuevo estilo [de desarrollo] autosustentable” con el que los países de la periferia tuvieran “mayor margen de maniobra en su conducta externa” (Sunkel, 1981, pág. 105). Es más, creía en la factibilidad de “negociaciones y acciones individuales y colectivas destinadas a subir los precios de sus exportaciones, incrementar la proporción del valor exportado retenida localmente, y reinvertir esos recursos con miras a un desarrollo sostenible a largo plazo” (Sunkel, 1981, pág. 121). Pero la realidad discurrió por el extremo opuesto. Como señaló Aldo Ferrer (1992, pág. 612) con gran visión anticipatoria, la exégesis de las nuevas políticas se acabó fundando “en el descuento de los beneficios futuros que de ellas se espera[ba]n”.

Una vez que México tuvo que firmar el memorándum de entendimiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en noviembre de 1982 y empezó el ajuste recesivo, el paradigma de “la industrialización dirigida por el Estado” (Ocampo, 2008, pág. 34) se abandonó y el discurso neoestructuralista empezó a tomar cuerpo como propuesta defensiva y adaptativa (Kay y Gwynee, 1998; Kay, 2018) ante la adopción del “modelo neoliberal” en su variante de “ofensiva intelectual e incluso abiertamente ideológica” (Ocampo, 2008, págs. 44 y 45). Se trataba de una receta maximax, contraria al principio ético de precaución (DeMartino, 2011), que supuso el “retorno a las ventajas comparativas naturales” (Katz, 2015, pág. 247) cuando el colapso de los precios de los productos básicos y las reformas a favor del mercado (incluida la apertura de la minería y el sector de los hidrocarburos a la inversión extranjera) tendieron a reforzar tales ventajas (Ocampo, 2017).

De este modo, empezó a considerarse que “la explotación de los recursos naturales con ventajas comparativas en el mercado internacional es la fuente principal del excedente potencialmente transformable en bienes de capital y tecnología importada” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 9). Solo que dicha explotación debía ser sostenible, puesto que “todos los problemas del desarrollo” estaban “afectados gravemente por el problema ambiental generando costos en un sentido lato”, y, a la vez, existían “oportunidades” derivadas de “un uso más racional y un aprovechamiento ambiental más inteligente de los recursos” con la aplicación de la investigación científica y tecnológica (Sunkel y Leal, 1985, pág. 10). Si en las décadas de 1960 y 1970 la especialización exportadora en recursos naturales había fracasado por la falta de eslabonamientos productivos, ahora se trataba de activarlos mediante la incorporación de innovaciones de proceso, producto y mercado (Ramos, 1998; Izam, Mulder y Bielschowsky, 2011)²⁹.

Por tanto, se puede considerar que el planteamiento neoestructuralista nació como respuesta a la ortodoxia neoliberal que había sido responsable en parte de la crisis de la deuda, al respaldar —desde los organismos multilaterales (Banco Mundial y FMI) y la nueva tecnoburocracia mexicana— la liberalización de los mercados financieros y sostener que endeudarse con bancos privados era un buen negocio que el mercado autorregularía (Ffrench-Davis, 1988). Estos actores internacionales y mexicanos presionaron para cerrar dicha crisis a favor de la liberalización comercial como elemento central del ajuste estructural recesivo (y sus condicionalidades cruzadas para conseguir nuevos préstamos), que culminó con la entrada en vigor del TLCAN en 1994, previa incorporación de México a la OCDE.

El neoestructuralismo, aunque partió de la tradición teórica estructuralista (el esquema de distribución de los beneficios del progreso tecnológico del centro, que conducía a una especialización empobrecedora de la periferia y a la heterogeneidad estructural tanto a nivel internacional como nacional), acentuó el perfil de estrategia de desarrollo preocupada por el diseño de políticas económicas. En tal diseño se aceptó la necesidad de lograr equilibrios macroeconómicos, se modularon otros postulados (la concertación entre los sectores público y privado) e inicialmente se mantuvieron los objetivos estructuralistas, en particular, la transformación productiva con equidad y la consideración de estrategias y políticas que posibilitaran una mayor autonomía nacional (Ffrench-Davis, 1988; Sunkel y Zuleta, 1990; Bárcena, 2016; Kay, 2018; Love, 2018). El tema de la autonomía nacional fue, junto con la distribución más justa del ingreso, uno de los

²⁹ El sustento teórico para ello (referido además a los recursos no renovables) estaba disponible desde finales de los setenta, aunque pasó desapercibido: “los recursos mineros que se agotan pueden aumentar en gran medida el bienestar nacional mediante su conversión en los determinantes básicos del ingreso: el capital humano, físico y tecnológico. Esta capacidad de conversión, especialmente fortalecida por la presencia de enormes rentas de corto período, puede constituir la fuerza motriz principal, extraordinaria, de las economías mineras en general y de las latinoamericanas en particular” (Mamalakis, 1978, pág. 876).

elementos distintivos de este neoestructuralismo en fase tentativa, como propuesta que trataba de superar falsos dilemas. Esto revelaba su carácter de síntesis superadora, más que de antítesis del neoliberalismo: síntesis entre la sustitución de importaciones y el fomento de las exportaciones, entre planificación y mercado, entre desarrollo agrícola e industrialización (Bitar, 1988)³⁰. Se trataba de “atenuar los riesgos de nuestra inserción en la economía internacional”, para lo cual había que “reducir lo más posible nuestra dependencia de la locomotora del Norte” (Bitar, 1988, pág. 48)³¹, fortaleciendo la base productiva y tecnológica propia, a fin de obtener un satisfactorio nivel de competitividad internacional en bienes manufacturados específicos, revitalizando la “concertación latinoamericana” con “políticas flexibles de integración regional”, y promoviendo nuevos proyectos nacionales de desarrollo a partir de pactos sociales que anudaran democracia y equidad (Bitar, 1988, pág. 48). Para transformar la base productiva se recomendaba que el Estado dirigiera “el ajuste estructural hacia una mayor especialización y competitividad”, sin perder de vista “la equidad y la autonomía nacional”, por lo que la liberalización del comercio exterior debía ser programada y gradual (Bitar, 1988, pág. 59). Solo así se aseguraría “una inserción eficiente de nuestros países en la economía mundial”, con generación de empleo productivo, reducción de la heterogeneidad estructural, mejora de la distribución del ingreso y alivio de la pobreza (Sunkel y Zuleta, 1990, pág. 42).

Frente a esta formulación incipiente la base teórica de la “síntesis neoestructuralista renovada” (Ramos y Sunkel, 1991, pág. 31) se centraba en la necesidad de recuperar la importancia de los factores internos del desarrollo desde el lado de la oferta³², como después denunciarían los supervivientes de la teoría de la dependencia (Osorio, 2003; Delgado y Veltmeyer, 2017).

³⁰ En el capítulo introductorio de lo que será el auténtico manual neoestructuralista, Ramos y Sunkel subrayaron este aspecto al señalar que la estrategia de desarrollo desde dentro “considera que ni el enfoque neoliberal que prevalece actualmente, ni una simple reedición del estructuralismo de posguerra de los ensayos neoestructuralistas más recientes constituyen una base adecuada para enfrentar los severos problemas que aquejan actualmente a la América Latina. Sin embargo, destina todo su esfuerzo a recuperar los aportes positivos y valiosos de estos enfoques para combinarlos en una síntesis neoestructuralista renovada que busca responder a las características y exigencias de la época actual, superando las negativas experiencias de las recién pasadas décadas” (Ramos y Sunkel, 1991, pág. 31).

³¹ “Una inserción internacional centrada en exportaciones de recursos naturales, sin el acento en las fuerzas productivas propias, no podría desembocar sino en una inserción dependiente, que elevaría la heterogeneidad estructural en lugar de reducirla” (Bitar, 1986, pág. 40).

³² “[L]o verdaderamente crítico es un esfuerzo dinámico de oferta: acumulación, calidad, flexibilidad, combinación y utilización eficiente de los recursos productivos, incorporación deliberada del progreso técnico, esfuerzo innovador y creatividad, capacidad organizativa, articulación y disciplina social, frugalidad en el consumo privado y público y acento en el ahorro nacional, así como la adquisición de capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial” (Sunkel y Zuleta, 1990, pág. 43). En la misma línea, “se da especial importancia a los recursos productivos —capital, trabajo, recursos naturales y tecnología— como acervos acumulados y potenciales adquiridos por la América Latina en las décadas recientes, porque constituyen —aun con todas sus deficiencias— una base esencialmente ampliada y enriquecida para el relanzamiento del crecimiento económico” (Sunkel, 1991b, pág. 10).

Pero, en rigor, la propuesta de “fortalecimiento del ‘núcleo endógeno’ y de su proyección en el sector industrial” o “nueva industrialización” defendida por Fernando Fajnzylber (1983, págs. 307 y 308) tenía implicaciones distintivas de política comercial que alejaban al neoestructuralismo de los planteamientos neoliberales³³. La clave era el concepto de “reserva de autodeterminación nacional”, como sinónimo del núcleo endógeno, esto es, “la articulación de una determinada alianza de fuerzas sociales dotada de memoria histórica, una propuesta de transformación de la economía y la sociedad, voluntad de afirmación nacional, y liderazgo efectivo sobre los sectores mayoritarios de la sociedad” (Fajnzylber, 1983, pág. 309). Solo a partir del núcleo endógeno se podía dejar atrás “la imitación grotesca” y evolucionar hacia el “aprendizaje creativo” (Fajnzylber, 1983, pág. 310). En efecto, la imitación era grotesca porque había pasado del “proteccionismo frívolo” al extremo opuesto de “una inserción pasiva en la economía internacional” basada en la competitividad “espuria” —asentada “en recursos naturales depredados y en salarios que caen” (Fajnzylber, 1992a, pág. 12)— a fin de “importar una ‘modernidad de escaparate’” en la que se reproducían patrones de producción y sobre todo de consumo de los Estados Unidos y se acababa aniquilando la industria nacional y erosionando la cohesión social (Fajnzylber, 1983, pág. 318). La segunda estrategia, en cambio, se cimentaba en un “proteccionismo para el ‘aprendizaje’” (Fajnzylber, 1989, pág. 313) mediante la inserción activa en el mercado internacional³⁴, combinando crecimiento y creatividad, una competitividad auténtica que ligaba progreso tecnológico, mejora de los niveles de vida y “cautela [de] la sustentabilidad ambiental” (Fajnzylber, 1992a, pág. 12), y que se orientaba hacia la “transformación progresista de la economía y la sociedad” (Fajnzylber, 1983, pág. 319). Las opciones del aprendizaje creativo y la imitación grotesca eran, por tanto, muy distintas:

... constituir un núcleo endógeno capaz de incorporarse en el proceso de dinamización tecnológico que es la condición necesaria para penetrar y mantenerse en el mercado internacional *versus* delegar en agentes externos la responsabilidad de definir la estructura productiva presente y futura del país. Por esta última vía sólo se exportarán recursos naturales, mientras exista la demanda o hasta que se agoten, productos manufacturados que requieren la existencia de condiciones sociales que permitan salarios excepcionalmente bajos, circunstancia inexorablemente efímera

³³ Así se puede entender la idea del neoestructuralismo como “fórmula alternativa a la neoliberal” articulada sobre la fusión del estructuralismo con la interpretación schumpeteriana (Bielschowsky, 2010, págs. 31-32, 42).

³⁴ Enrique V. Iglesias fue quien propuso el concepto de inserción activa cuando era Secretario Ejecutivo. Esta se define como “la promovida y orientada selectivamente por la autoridad pública en correspondencia con los objetivos de desarrollo nacional. Esto no significa, por supuesto, desconocer el papel que en esta selección pueden y deben jugar las fuerzas del mercado; pero tampoco creemos que estas últimas deban ser los factores determinantes y exclusivos del proceso” (Iglesias, 1979, pág. 32).

o, por último, aquellos productos manufacturados ubicados en la fase tecnológica senil, los que, por definición, presentan magras perspectivas de crecimiento (Fajnzylber, 1983, pág. 324).

En un contexto de negociaciones comerciales y financieras muy asimétricas (como mostraría el TLCAN) y de complicadas transiciones a la democracia, al formular la propuesta de síntesis neoestructuralista renovada, concretada en la “estrategia de desarrollo e industrialización desde dentro” (Sunkel, 1991a, pág. 22), se aprovechó la tradición del desarrollo como cambio estructural y el enfoque schumpeteriano para dar un giro hacia la economía de la oferta sintetizado en la “capacidad para insertarse dinámicamente en la economía mundial” (Sunkel y Zuleta, 1990, pág. 43). Así, se reconoció enseguida que varios elementos del programa ortodoxo (equilibrios macroeconómicos, ampliación del sector privado y protagonismo del mercado en detrimento del Estado) eran “incuestionablemente necesarios en cualquier proceso renovado de desarrollo”, destacando entre tales elementos tres referidos o relacionados con el sector exterior: “las nuevas formas dinámicas de inserción internacional; la elevación de la productividad; la eficacia y la competitividad” (Sunkel, 1991a, págs. 18 y 19).

En teoría, frente a la competitividad espuria basada en la “‘renta perecible’ de los recursos naturales”, había que avanzar en la “competitividad auténtica” que buscaba la “renta dinámica” del progreso tecnológico y que también era “sistémica” en la medida en que las empresas estaban insertas en la red de vinculaciones nacionales de sistemas productivos —“en los que el sistema educativo, de investigación, de financiamiento, de transporte, de comunicaciones, son elementos cruciales” (Fajnzylber, 1992a, pág. 24)—, y también de esquemas institucionales y de organismos sociales (Fajnzylber, 1988, págs. 22-23; Sunkel y Zuleta, 1990). Frente al proteccionismo integral, lo importante ahora era “facilitar la exportación y la sustitución competitiva” mediante una política industrial o “intervención selectiva que busque establecer ventajas comparativas dinámicas en los mercados internacionales” (Sunkel y Zuleta, 1990, pág. 44). Este era “un activo excepcional para el futuro desarrollo de América Latina” que debía ser gestionado de manera sostenible, mediante la internalización de los costos ambientales en las transformaciones generadas en el proceso de desarrollo (Sunkel y Zuleta, 1990, pág. 45).

En 1991 Fajnzylber había subrayado en una entrevista que uno de los elementos que distinguía la propuesta neoestructuralista de la neoliberal era que —a juicio de la CEPAL— “la equidad se considera necesaria para la competitividad” y que “la competitividad sin equidad resulta eventualmente efímera”, concluyendo a continuación que “la equidad sin competitividad [...] también puede ser efímera” (Fernández, 1994, págs. 207 y 208). Por tanto, la inserción internacional resultaba impostergable, de la misma manera que

“la sustentabilidad ambiental” de la industrialización se convertía en parte del “sentido común” venidero (Fernández, 1994, pág. 209). La articulación del comercio y el medio ambiente quedaba empaquetada en la nueva propuesta de transformación productiva con equidad y sustentabilidad que permitiría superar, a través de “una mayor competitividad internacional” (CEPAL, 1991, pág. 15), el síndrome del casillero vacío por el cual en ningún país de América Latina se había logrado anudar crecimiento y equidad (Fajnzylber, 1989 y 1992b; Torres, 2006).

El TLCAN finalmente respondió a los principales postulados del paradigma neoliberal contra el que se había construido la propuesta neoestructuralista: dichos postulados eran la neutralidad de las políticas económicas y del gobierno, el papel dominante del mercado y la liberalización del comercio exterior y la cuenta de capitales, frente a las políticas industriales, el papel activo del Estado, la liberalización gradual y selectiva del comercio exterior, y la regulación de los movimientos de capitales que se proponían en el neoestructuralismo (Ffrench-Davis, 1988). Pero la noción de regionalismo abierto de la CEPAL pasó de puntillas por esas diferencias, y se consideró que el TLCAN, como “primer acuerdo recíproco de libre comercio suscrito entre un país desarrollado y otro en desarrollo”, podría constituir “un importante antecedente para otros países de la región” (CEPAL, 1994a, pág. 11)³⁵. Como se dio por supuesto que desde inicios de la década de 1990 en América Latina se habían reducido los conflictos con las empresas transnacionales y se apostaba “a una nueva convivencia basada en la reciprocidad de beneficios” (Sánchez, 1993, pág. 165), se consideraron completamente aceptables las condiciones que promovían una nueva interdependencia de hecho, resultante de las medidas de desregulación y apertura de las políticas de ajuste estructural e impulsada por políticas de tratamiento preferencial pero no discriminatorio. Y el afianzamiento de los vínculos entre la integración de hecho y la impulsada por políticas se denominó regionalismo abierto (Fuentes, 1994; CEPAL, 1994a).

Las condiciones para hablar de regionalismo abierto o “nuevo regionalismo” (Iglesias, 2001, pág. 136) eran las seis siguientes: i) garantizar la liberalización amplia de los mercados de bienes (integración superficial) y servicios (integración profunda); ii) diversificar el número de países para facilitar la incorporación de nuevos socios comerciales; iii) aplicar niveles moderados de protección frente a terceros competidores; iv) armonizar arreglos institucionales; v) transferir tecnología, y vi) incluir medidas especiales que favorecieran el ajuste de los países o las regiones de menor desarrollo relativo, con la reducción gradual de la protección y de los

³⁵ “Cuando exista un mayor número de países bien encaminados por la senda de la estabilización habrá mayores posibilidades de llegar a acuerdos de integración más amplios, es decir, multilateralizar el proceso” (CEPAL, 1994a, pág. 14).

incentivos a la inversión intrarregional (Fuentes, 1994). Merced a esa nueva modalidad de integración que era el regionalismo abierto, la CEPAL suponía que a “la ampliación horizontal de la demanda agregada” que significaba la integración de los mercados se sumaría la “ampliación vertical” de esta, derivada de la integración social a nivel de cada país (CEPAL, 1994a, pág. 10). Por tanto, la integración social era “un condicionante fundamental de la integración regional” y, en la medida en que esta última resultara “funcional a la transformación productiva con equidad, los procesos de integración nacional e integración regional se complementarían y reforzarían de manera recíproca” (CEPAL, 1994a, pág. 17).

El TLCAN debía evaluarse “dentro de esta perspectiva” de regionalismo abierto, si bien se reconocía, en un nuevo ejercicio de hacer de la necesidad virtud, que dicho regionalismo era “la opción menos mala para enfrentar un entorno externo desfavorable”, previéndose en todo caso una creciente atención a los temas adicionales de la agenda internacional, entre los cuales se mencionaba en particular el del medio ambiente (CEPAL, 1994, pág. 13). De hecho, en el regionalismo abierto hasta el concepto de competitividad se teñía de desarrollo sostenible, al hablar de “competitividad sustentable, entendida como aquella que no está fundada en salarios inequitativos, deterioro ambiental o manipulaciones cambiarias a corto plazo” (Di Filippo, 1994, pág. 5).

2. Cambios institucionales y tenacidad conceptual: sustentabilidad y estilos de desarrollo

En la CEPAL, la década de 1990 inició algunos cambios internos sintomáticos de que la agenda radical de los estilos de desarrollo y la sostenibilidad ambiental liderada por Sunkel había perdido centralidad (Bielschowsky, 2009 y 2010). En 1990, la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, creada en 1980 para coordinar el proyecto “Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina”, pasó a formar parte de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos ante la dimensión que había adquirido el tema ambiental de cara a la próxima Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CEPAL, 1992c; Gligo, 1995a). El coordinador de la Unidad Conjunta, Nicolo Gligo, publicó sendos artículos de referencia sobre la sustentabilidad ambiental desde la perspectiva de la ecología humana y la economía ecológica (Gligo, 1990b y 1991), y la Unidad Conjunta editó el libro que se puede considerar su postrer legado (CEPAL/PNUMA, 1990). Estos tres insumos, junto con los informes de consultoría de Gilberto C. Gallopín (en clave de ecología política) y Luiz Fernando Soares de Assis (en la tradición del ecodesarrollo), se sometieron a un proceso de armonización de diferencias internas para integrarlos al documento que sirvió de base para la Reunión preparatoria

regional de América Latina y el Caribe para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CEPAL, 1991).

En el primero de sus dos artículos, Gligo definió de forma precisa la “sustentabilidad ambiental” partiendo de la diferencia entre la “sustentabilidad ecológica” y “sustentabilidad ambiental de los procesos de desarrollo de una sociedad” (Gligo, 1990b, pág. 1135). Para abordar esta última como problemática interdisciplinar, la contabilidad nacional y el aparato analítico de la teoría económica del crecimiento eran herramientas insuficientes e incompetentes (Gligo, 1990b; véase texto 27 del anexo). Ello tenía implicaciones no solo sectoriales (las derivadas del concepto de “coherencia ecológica” en que se recomendaba “el uso de los recursos naturales en función de su aptitud”), sino relacionadas con toda la estrategia de desarrollo (Gligo, 1990b, pág. 1136).

En su segundo artículo, Gligo empezó por un diagnóstico sobre las causas estructurales del deterioro ambiental en América Latina: el “estilo de capitalismo dependiente”, con su ideología de “la abundancia de los recursos de la región” (Gligo, 1991, págs. 233 y 259), había promovido un modelo de desarrollo insustentable —que el neoliberalismo había profundizado— basado en el crecimiento económico extensivo a partir de la apropiación privada (la internalización de beneficios) y el consumo (la externalización de costes) del patrimonio natural. Todo ello desde el enfoque cortoplacista de la economía ambiental neoclásica, que era incapaz de tener en cuenta la diferencia entre bienes ambientales (no mercantilizados ni mercantilizables) y bienes económicos (Gligo, 1992; véanse los textos 28 y 29 del anexo). En esas condiciones, hablar de políticas ambientales resultaba simplemente un paliativo (Gligo, 1992).

Por su parte, en el libro de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, en el que se contó con el asesoramiento del propio Gligo, se partía de la afirmación de que “el medio ambiente es una dimensión del desarrollo socioeconómico que no puede ser soslayada” (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 7). La línea de trabajo se aproximaba a lo que ahora se conoce como nuevo ambientalismo pragmático (ampliado con ciertas dosis de economía socioecológica), en que las ciencias naturales proporcionaban la información objetiva para diseñar políticas públicas orientadas a la resolución de los problemas ambientales, pero teniendo en cuenta que dichos problemas eran complejos y requerían un enfoque interdisciplinar en que la economía (y no necesariamente la teoría neoclásica), junto con la geografía, la sociología, la política y otras ciencias naturales, también debía estar presente (Spash y Ryan, 2012; Spash y Asara, 2018). De ahí que se adoptaran las definiciones de sustentabilidad ambiental del propio Gligo, junto con las de desarrollo sostenible o durable de la CMMAD, pasadas por el filtro de la tradición de los estilos de desarrollo alternativo: para que el desarrollo fuera sostenible, el crecimiento económico debía simultáneamente satisfacer las necesidades humanas básicas, “estar

acompañado por consideraciones ambientales” en la aplicación de las tecnologías a fin de salvaguardar los sistemas naturales, y “permitir un acceso equitativo tanto a los recursos naturales como al usufructo de los beneficios del crecimiento” a nivel interno e internacional (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 14; véase el texto 30 del anexo). En un contexto de “devastación ambiental” provocada por el “el estilo de desarrollo predominante más la crisis económico-financiera” (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 28), resultaba imprescindible que en la acción del Estado se incorporase la gestión ambiental a los planes y estrategias de desarrollo nacional.

El estilo de desarrollo predominante había desatado los procesos de expansión de la frontera agropecuaria, pervivencia del sector campesino, crecimiento urbano y megalopolización, e industrialización no planificada, procesos cuyo efecto conjunto era la artificialización de los ecosistemas regionales y sus expresiones ecológicas: “la deforestación, la desertificación, la erosión y la pérdida de tierras productivas, la pérdida de flora, fauna y recursos genéticos, y la contaminación” (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 38). Toda esta problemática ambiental empezaba a percibirse como una preocupación prioritaria, a pesar de la crisis económico-financiera que los autores del libro consideraban producto del “acelerado y hasta deformante estilo de desarrollo adoptado en las últimas cuatro décadas”, superpuesta además a la crisis ambiental debida al deficiente manejo del medio ambiente (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 62). Por su parte, la crisis económico-financiera podía tener un impacto negativo sobre el desarrollo sostenible por tres canales. Los dos primeros directos: el incremento de la presión sobre los recursos naturales y el debilitamiento de las prioridades de las políticas de gestión ambiental. Y el último indirecto: la regresión estructural hacia la orientación primario-exportadora debido a “la pasión por el corto plazo y la ansiedad por generar divisas” (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 109; véase el texto 31 del anexo). Ante la amenaza de que la problemática ambiental empeorara a causa de estos procesos, se recomendaba “la participación activa del Estado” a fin de “resguardar el bien común en estricta dependencia con el mandato proveniente de la sociedad civil”, o dicho en forma directa, era “urgente [...] incorporar la problemática ambiental al proyecto nacional de desarrollo” estableciendo “la gestión ambiental como misión superior del Estado” (CEPAL/PNUMA, 1990, págs. 69, 70 y 110). Para ello, la propia Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente ya estaba operativizando los inventarios y cuentas del patrimonio natural (Gligo, 1990a)³⁶ y el diseño de las políticas ambientales para reforzar su legitimidad ante las urgencias de otras prioridades económicas y sociales (Bustamante y Torres, 1990)³⁷.

³⁶ Véase también el trabajo conceptual de Pedro Tsakoumagkos (1990), consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. En dicho trabajo hay una gran influencia del enfoque de pensamiento económico de José Manuel Naredo.

³⁷ Véase también el trabajo de revisión del consultor Efraim Gonzales de Olarte (1990).

La gestión ambiental a cargo del Estado, definida como el “conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental” (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 70), se concebía según esquemas de gobernanza multinivel, transversalidad (transectorialidad) y participación, siguiendo un decálogo totalmente alineado con la CMMAD³⁸ que contrastaba con la falta de voluntad política a nivel nacional y el rezago de la sociedad civil en cuanto a la exigencia de que se implementaran políticas ambientales. En todo caso, y como nota discordante con la corriente principal, se avanzaba con la propuesta de construir un Orden Ambiental Internacional, retomando las agendas más comprometidas del nuevo orden económico internacional (se hablaba de “negociar y concertar acciones con las grandes empresas transnacionales, a fin de hacer prevalecer el interés nacional y la equidad económica por sobre cualquier otra consideración” y de contribuir desde la región a solucionar los problemas ambientales mundiales, en particular, el efecto invernadero y el adelgazamiento de la capa de ozono) (CEPAL/PNUMA, 1990, págs. 112 y 113). Y todo ello sin perder de vista la posición reivindicativa que se mantenía desde que Iglesias anticipó el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, reinterpretado por Guimarães en un documento destinado a la División de Desarrollo Social³⁹. Mientras tanto, se proponía una batería de acciones locales inmediatas tanto para el Estado como para la sociedad civil, acciones consideradas “no solo factores de reactivación económica, sino microprocesos que construyen estilos de desarrollo ambientalmente sustentables” (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 121).

La terminología y el enfoque de los estilos seguían presentes también en la contribución de Gallopín, una de las figuras más influyentes del ambientalismo latinoamericano, vinculado a la Fundación Bariloche y asesor experto especial para el Informe Brundtland de la CMMAD (1987) y de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991)⁴⁰. Para Gallopín, “el empobrecimiento insostenible no puede ser erradicado a través del desarrollo insostenible” y “la extrapolación del actual consumo material y energético per cápita de los

³⁸ “1) La sustentabilidad ambiental y el desarrollo duradero son complementarios. 2) Vivir en un medio ambiente sano es un derecho humano. 3) Los sistemas ambientales son un patrimonio nacional. 4) La explotación, conservación y restauración del medio ambiente son compatibles 5) Precisar los límites permisibles del daño ecológico. 6) el medio ambiente debe ser abordado de manera integral. 7) Las soluciones son locales y específicas. 8) Utilizar funciones y recursos ambientales ociosos. 9) la sociedad civil y el Estado son corresponsables de la acción ambiental. 10) Acceder y reforzar la cooperación internacional” (CEPAL/PNUMA, 1990, págs. 78-82).

³⁹ “Conviene retener, desde un punto de vista ecopolítico, que cuando a los países del Sur se les hace recordar las responsabilidades de todos en relación a las generaciones futuras, habría que añadir también que existe una realidad de dominación no solo intra sino que internacional, la cual matiza tanto las relaciones diacrónicas, entre generaciones, como las de carácter sincrónico, entre seres humanos y la naturaleza.” (CEPAL, 1990a).

⁴⁰ Biólogo italoargentino, doctor en Ecología por la Universidad Cornell y coordinador del Global Scenario Group.

países desarrollados a toda la población mundial” resultaba “simplemente inviable en términos físicos” (Gallopín, 1990b, pág. 5). Aplicando la lectura latinoamericana de la CMMAD, Gallopín consideraba que “la reversión de la degradación ambiental y la erradicación de la pobreza son objetivos ligados y absolutamente críticos a nivel global”, por lo que había que “repensar profundamente los modelos de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe —y de todo el Sur—, pero también repensar el de los países avanzados” (Gallopín, 1990b, pág. 5). Ante el momento de cambio de época, “reestructuración mundial profunda” e “incertidumbre generalizada”, los países de la región necesitaban definir e implementar con urgencia “nuevas estrategias de desarrollo” que, para resultar “viables”, necesitaban ser “social, económica y ecológicamente sostenibles a largo plazo” (Gallopín, 1990b, pág. 5). Dada la factibilidad técnica de estas en ausencia de restricciones ecológicas graves, Gallopín identificó un escenario posible y deseable para el desarrollo sostenible de la región, que recuerda notablemente al ecodesarrollo de la década de 1970 en su apuesta por sistemas integrados de producción rural y tecnologías de punta con tecnologías basadas en saberes ancestrales, sumadas al énfasis en la rehabilitación productiva de los sistemas deteriorados (Gallopín, 1990b; véase el texto 32 del anexo).

Por su parte, el informe para la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de Soares de Assis tenía por objeto apoyar “la negociación de un instrumento internacional” de cara la Conferencia de Río con “el desarrollo de opciones que permitan el progreso de los países que poseen zonas de alta diversidad biológica en niveles compatibles con los patrones socioculturales regionales y las oportunidades que ofrece la modernización” (Soares de Assis, 1991, pág. 6). La noción de biodiversidad que se manejaba abarcaba la diversidad genética y de los ecosistemas, “la diversidad de las culturas regionales y su asociación con la utilización y el mantenimiento de la diversidad biológica” y la diversidad de productos, incluidos aquellos que pueden obtenerse a partir de vías tecnológicas diversificadas, desde la base tradicional hasta las nuevas tecnologías” (Soares de Assis, 1991, pág. 27). Las huellas del ecodesarrollo eran más que evidentes en la defensa y preservación de los conocimientos ancestrales (Soares de Assis, 1991; véase el texto 33 del anexo).

En la Reunión Regional preparatoria celebrada en Ciudad de México en marzo de 1991, donde Iglesias y Strong fueron invitados especiales, se aprobó un documento de conclusiones (*Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo*) en el que se volcaron varias de estas aportaciones y las de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, creada en 1989 a instancias del Centro Regional del PNUD en Panamá y el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a la sazón Enrique V. Iglesias. En la Plataforma se vinculó la espiral

descendente pobreza-deterioro medioambiental al problema de la deuda externa, en relación con la cual se propuso una solución justa y duradera sin la que los países de América Latina no podrían alcanzar “un desarrollo económico y social sostenido y ambientalmente sustentable”; se reclamó más ayuda concesional de acuerdo con las responsabilidades comunes pero diferenciadas de las regiones más desarrolladas y con mayores recursos, que eran las principales causantes de la degradación ambiental mundial y que tenían que cambiar sus patrones actuales insostenibles de producción, distribución y consumo, y dejar espacio ambiental para el desarrollo de los demás; se pidió que dicha ayuda, que debía ser adicional a los compromisos de la ayuda al desarrollo, se entregara sin condicionalidades ambientales por medio de un fondo especial que a los efectos de la asignación no se basara exclusivamente en el criterio del ingreso per cápita; se declaró que las cuestiones ambientales no debían servir para crear barreras injustificadas al comercio internacional, y se pidió tener en cuenta a las culturas que habían acumulado “un amplio conocimiento del mundo natural y desarrollado formas de uso y manejo sustentable de este” (CEPAL, 1990b, págs. 45, 46 y 47). Por encima de todo, se propuso abrir negociaciones para formular un “convenio marco sobre cambios climáticos” que fuera acorde con el principio luego aprobado en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Principio 7) de responsabilidades comunes pero diferenciadas⁴¹. En la formulación todavía no se identificaba ese lema, pero el espíritu estaba claro en las dos frases que resumían sucesivamente el aspecto diferenciado y el aspecto común de las responsabilidades:

El convenio deberá estar acorde con la responsabilidad principal que corresponde a los países desarrollados en las concentraciones y emisiones netas de gases de invernadero en la atmósfera y los efectos provocados por contaminaciones transfronterizas. Asimismo, deberá reconocer la necesidad de los países en desarrollo de aprovechar sus recursos naturales en forma ambientalmente sustentable, con el fin de incrementar el nivel y la calidad de vida de sus poblaciones (CEPAL, 1990b, pág. 49).

⁴¹ El principio, que tiene antecedentes históricos de larga data —del Tratado de Versalles (1919) al Protocolo de Montreal (1989), pasando por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (1972) y la cláusula de habilitación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) (1979) para el tratamiento diferencial (Williams y Montes, 2016)— se había perfilado en junio de 1991 a iniciativa de China en las conclusiones de la Conferencia Ministerial de Países en Desarrollo sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en cuya Declaración Ministerial de Beijing sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se habla de “responsabilidades diferenciadas”. A la Conferencia asistieron nueve países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Guyana, México, Perú y Venezuela) y 11 de Asia, además de Yugoslavia. Véase Naciones Unidas (1991). Cabe señalar que, un mes antes de Río, Guimaraes había escrito que “le corresponde al mundo desarrollado una responsabilidad mayor y diferenciada en la búsqueda de soluciones a los problemas más apremiantes del planeta” (CEPAL, 1992d, pág. 15).

3. Genealogía de la transformación productiva con equidad y sustentabilidad

El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente fue uno de los documentos preparatorios para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la denominada Cumbre para la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992. Más concretamente, fue el insumo principal que orientó el debate de la Reunión preparatoria regional de América Latina y el Caribe para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyas conclusiones acabamos de ver. Su genealogía intelectual es doble. Por un lado, se parte de la reflexión de la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, que contó con el apoyo y la participación de la Oficina Regional del PNUMA para América Latina y el Caribe, la CEPAL y consultores externos de clase mundial como Gallopín, Gligo, Ferrer y la propia Alicia Bárcena. Dicha Comisión evacuó finalmente su informe con el título de *Nuestra propia agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente* (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991), cuyos postulados se recogieron también en el documento preparatorio de la Cumbre para la Tierra elaborado por Jan Pronk y Mabhub ul Haq, donde se habló por primera vez de “desarrollo humano sostenible” (Pronk y Haq, 1992). La otra línea genealógica de la *Transformación productiva* es el texto seminal del neoestructuralismo de la CEPAL ([1990] 1996a), atribuible a Fajnzylber.

Como era previsible, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe elaboró una propuesta bajo la premisa de la ideología de la interdependencia que Iglesias había defendido ya desde las negociaciones del nuevo orden económico internacional en la década de 1970. La complementariedad económica entre los países industrializados y en desarrollo (“socios esenciales para la seguridad ambiental global”) exigía ahora que hubiera una “solidaridad entre el Norte y el Sur” mediante la transferencia de recursos financieros y tecnológicos, y “dejar de lado la dicotomía mental de ganadores y perdedores” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, pág. IX). Frente a la interpretación de la Comisión Brundtland, la insostenibilidad del desarrollo no solo tenía que ver con la pobreza, sino también con la riqueza, y ambos fenómenos estaban dialécticamente conectados: “la economía de la opulencia y el despilfarro en el Norte, y la economía de la pobreza, la desigualdad y las necesidades apremiantes en el Sur” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, pág. IX). En efecto, había que prestar atención al “nexo entre pobreza, población y tensión ambiental”, pero teniendo en cuenta que, en la conexión entre pobreza y deterioro ambiental, el pago de los altos intereses de la deuda eran el eslabón faltante en esa cadena de causalidades que llevaba a la “sobreexplotación de los recursos como medio de atender a las necesidades a corto plazo y

promover un acelerado aumento de la exportación” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, pág. x). Además, el progreso histórico de los países industrializados se había basado en “la explotación depredadora de los recursos naturales”, de manera que estos habían contraído una “deuda ecológica con el mundo”, que entrañaba ahora la obligación de apoyar el desarrollo, “a fin de no deteriorar más el delicado equilibrio de la conservación y el medio ambiente atribuible a pasadas negligencias” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, pág. xi). El reparto de la carga de preservar el medio ambiente compatible con el “desarrollo sostenido” debía, por tanto, “reflejar la deuda ambiental acumulada de la que los países industriales son básicamente responsables” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, págs. xi y xii).

A partir de este encuadre, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe proponía que América Latina elaborase su propia “agenda de desarrollo ambiental” adaptada a las realidades económicas y sociales del nivel de desarrollo de sus países y a las características de su entorno natural, humano e institucional (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, pág. 3). Todo ello teniendo en cuenta que la pobreza y el deterioro ambiental (las dos variables de la noción de desarrollo sostenible de la Comisión Brundtland) eran efectos paralelos e interactuantes de un mismo proceso mundial de crecimiento desequilibrado que, a la vez que aumentaba la pobreza (con la consiguiente degradación ambiental y deterioro del medio urbano), llevaba por el otro extremo a que un sector muy reducido de la población reprodujera “las pautas de consumo de los países desarrollados”, generando “problemas ambientales similares a los que tanto preocupan a los países del Norte” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, págs. 3 y 4). Por tanto, esta problemática de desigualdad en el interior de los países en desarrollo no podía analizarse de manera aislada de los factores internacionales, “como el pago de un servicio abusivo de la deuda externa y la caída de los precios de las materias primas [...] que inducen a la región a abusar de sus recursos naturales” (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, pág. 4). En consecuencia, cuando se abriese “el diálogo internacional para la búsqueda de un desarrollo sustentable a nivel global” se debían renegociar las reglas comerciales, de financiación y de transferencia tecnológica que seguían siendo igual de asimétricas o más asimétricas que en el pasado (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, págs. 4-5). Por último, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, además de hacer un llamado a la movilización y participación de la sociedad civil en la defensa del medio ambiente, reivindicaba “algún mecanismo de planificación para el mediano y largo plazo” a fin de alcanzar el “desarrollo sustentable”: en concreto, se proponía incorporar la dimensión

ambiental empezando por la planificación regional (subnacional), a través del ordenamiento territorial (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 1991, págs. 4 y 5).

Hasta los consultores más críticos de la CEPAL, como Guimarães, reconocieron que lo que se aprobó en los 27 Principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo difería de los insumos intelectuales que se habían producido para la Cumbre para la Tierra (las cuatro reuniones del Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o las diversas reuniones regionales). Guimarães había diagnosticado “el agotamiento de un estilo de desarrollo [...] ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto” para concluir que Río “reafirmó en los hechos el estilo actual, incluso lo reforzó, con los cánones del neoliberalismo” (Guimarães, 1992, págs. 88 y 98). Pero para la historia del pensamiento es importante rescatar las ideas originales perdidas, máxime si lo que se quiere es proponer alternativas (Marcuzzo, 2008). Tal es el caso de las conclusiones del Simposio de La Haya, celebrado en noviembre de 1991 con el patrocinio del Ministro de Comercio Exterior y Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos y el PNUD, y la colaboración de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En dichas conclusiones, coherentes con el espíritu favorable a los países en desarrollo de la Resolución de la Asamblea General 44/228 de 1989, se hablaba de la responsabilidad principal de los países desarrollados en la crisis ambiental, se reclamaba la solución al problema de la deuda externa como requisito indispensable para el desarrollo sostenible, y se exhortaba a eliminar tanto la condicionalidad en la ayuda ambiental (que además debería ser adicional) como el proteccionismo ambiental (Guimarães, 1992). En el Simposio se discutió un documento de antecedentes elaborado por Ignacy Sachs, que nuevamente actuó como consultor de confianza de Maurice Strong, y las conclusiones del evento fueron relatadas por Jan Pronk y Mahbub ul Haq. En La Haya se constató el consenso mundial de que “el desarrollo debe satisfacer las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Pronk y Haq, 1992, pág. 799) y, por tanto, que el desarrollo sostenible implicaba “un nuevo concepto de crecimiento económico” que “brinda justicia y oportunidades a todos los pueblos del mundo, no solo a la minoría privilegiada, sin seguir destruyendo los recursos naturales y la capacidad de sustento finitos del mundo” (Pronk y Haq, 1992, pág. 800). El desarrollo debía ser sostenible en términos económicos, sociales y ecológicos, esto es, debía estar libre de “las deudas aplazadas que hipotecan el carácter sostenible, ya sean deudas económicas, deudas sociales o deudas ecológicas”

... el consumo actual no se puede financiar de manera prolongada incurriendo en una deuda económica que deben pagar otros. Esto significa también que debe hacerse inversión suficiente en la

educación y la salud de la población de hoy a manera de no crear una deuda social para las generaciones futuras. Y deben usarse los recursos naturales para no crear deudas ecológicas al sobreexplotar tanto la capacidad de sustento como la capacidad productiva de la Tierra (Pronk y Haq, 1992, pág. 800).

En el plano nacional debía lograrse “un nuevo equilibrio entre la eficiencia de los mercados competitivos, los marcos jurídicos y regulatorios que sólo los gobiernos pueden suministrar y las redes de seguridad social para quienes no cuentan con igual acceso a los mercados” (Pronk y Haq, 1992, pág. 801). En el plano internacional se necesitaba “justicia a escala mundial” para reducir las desigualdades rampantes entre países desarrollados y en desarrollo, y para acabar con el fenómeno de las transferencias reversas de capital y el incumplimiento de los compromisos de ayuda al desarrollo. Se debía tener en cuenta que los modelos de consumo de los países desarrollados no podían generalizarse (“gran parte de la contaminación mundial puede derivar del sobreconsumo de los ricos”) y, por tanto, era necesario redistribuir el ingreso (“el Norte no tiene derecho a poseer para siempre el 85% del ingreso mundial”) y de “las oportunidades de desarrollo futuro” (Pronk y Haq, 1992, págs. 801 y 805).

Seguendo la doctrina Brundtland, se consideraba factible superar el dilema entre crecimiento económico y protección ambiental: el objetivo era “proteger la vida humana y las opciones humanas” de la mayoría de la población mundial, es decir, optar por el “desarrollo humano sostenible” (Pronk y Haq, 1992, pág. 804). Y para alcanzarlo resultaba imprescindible incorporar la dimensión ambiental a la planificación nacional, que, en el caso de los países en desarrollo, requería cooperación internacional y fuentes adicionales de financiamiento que podrían obtenerse de las siguientes fuentes: el dividendo de paz que anunciaba el fin de la Guerra Fría; los programas de canje y reestructuración de deuda; la tributación ambiental internacional (el impuesto a los combustibles fósiles y a la utilización de los recursos del patrimonio mundial, y los permisos de contaminación de gases de efecto invernadero), y los mecanismos innovadores de financiación basados en contribuciones prorrateadas de los países ricos y en tasas sobre las transacciones financieras internacionales. Las conclusiones terminaban con un llamado a crear un Consejo de Seguridad para el Desarrollo y una convención marco (Carta de la Tierra) para la gobernanza del desarrollo sostenible (Pronk y Haq, 1992).

Por su parte, el documento de la CEPAL ([1990] 1996a) redactado por Fajnzylber, expresivo de lo que algunos denominaron después “la nueva CEPAL” (Hounie y otros, 1999, pág. 19), sirvió de base teórica y esqueleto argumental para la propuesta de transformación productiva con equidad y sustentabilidad (CEPAL, 1991). Se consideraba que en el inicio de la década de 1990 América Latina tendría que bregar con la “inercia

recesiva” de la década anterior y con una serie de insuficiencias entre las que se apuntaban “el mal aprovechamiento de los recursos naturales y la depredación de estos y del medio ambiente” (CEPAL, [1990] 1996a, pág. 11). La propuesta neoestructuralista de transformación productiva con equidad debía ser compatible “con la conservación del medio ambiente físico y, en consecuencia, la dimensión ambiental y geográfico-espacial” debía “incorporarse plenamente al proceso de desarrollo”, para lo cual era necesario revertir los procesos de sobreexplotación y a la vez aprovechar “las oportunidades de utilizar los recursos naturales, sobre la base de la investigación y la conservación” dentro de un marco afín a la teoría del crecimiento basado en productos primarios (*staple theory of growth*), donde competitividad y equidad iban históricamente de la mano (CEPAL, [1990] 1996a, pág. 14; véase texto 34 del anexo). Dado que en América Latina y el Caribe había “una dotación de recursos naturales por habitante que supera[ba] con creces la de otras regiones del mundo en desarrollo”, se necesitaba repensar el modelo de desarrollo de manera que fuera “una síntesis de los objetivos de crecimiento económico, equidad social y conservación ambiental” (CEPAL, [1990] 1996a, pág. 138). Y este último objetivo requería una política de explotación racional y gestión integral de los recursos naturales (CEPAL, [1990] 1996a; véase el texto 35 del anexo) en la que el Estado tenía mucho que hacer: como inversor en infraestructuras que facilitaran la movilización y comercialización de los recursos, como regulador de la tasa de aprovechamiento de los recursos renovables para prevenir su sobreexplotación, y como captador de rentas generadas por los recursos naturales que fueran considerados patrimonio natural de los países (CEPAL, [1990] 1996a; véase el texto 36 del anexo).

La transformación productiva se apejó a su genealogía (la tradición de los estilos de desarrollo sumada al aporte teórico de Fajnzylber), mezclando diagnósticos que iban más allá de lo propuesto por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente y de lo que se acordó en Río, pero ateniéndose a la concepción de sostenibilidad débil de la Secretaría General de las Naciones Unidas. La lógica de la propuesta se articulaba en seis ideas centrales: i) la compatibilidad de la protección ambiental y el objetivo del desarrollo; ii) la necesidad de tomar en consideración el nivel de desarrollo a la hora de diagnosticar las causas y proponer soluciones para la insostenibilidad; iii) la dialéctica multinivel de la cuestión ambiental; iv) la posibilidad de establecer relaciones de sustitución y complementariedad entre los distintos tipos de capital; v) la integralidad y transversalidad de las políticas ambientales, y vi) la necesidad de que hubiera cooperación internacional para apoyarlas (no solo en términos de financiación, que debía seguir los principios de no condicionalidad y adicionalidad, sino como verdadero catalizador del capital institucional y de la conexión entre comercio y desarrollo) (CEPAL, 1991; véase el texto 37 del anexo). De estas seis ideas, la clave estaba en lo que la CEPAL denominó

“equilibrio dinámico”, que suponía “ir más allá de las preocupaciones relativas al capital natural” (CEPAL, 1991, pág. 10; véase el texto 38 del anexo). En realidad, en la formulación ya se enmarcaba la solución, puesto que el concepto de “capital natural”, que el Banco Mundial hizo circular ampliamente antes de Río (Banco Mundial, 1992), no era aceptado por algunos colaboradores de la Comisión ni era aceptable para ellos: de ahí las cualificaciones introducidas para su definición institucional, en que se reconocía implícitamente la existencia de funciones críticas (no sustituibles) del capital natural (CEPAL, 1991). Así, en el libro en que Gligo participó como asesor no aparecía el término capital natural, sino que se hacía referencia al término “capital ecológico” —que había sido el único utilizado por la CMMAD (1987)— como parte del patrimonio colectivo de un país, que no debía ser objeto de apropiación privada (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 79).

En cualquier caso, el diagnóstico permitía vincular la equidad y la sustentabilidad, ya que se consideraba que “el círculo vicioso” de pobreza y deterioro ambiental venía mediado por la concentración de la propiedad y el uso de la tierra, respecto de la cual en la región se registraban los índices más altos de todo el mundo en desarrollo (CEPAL, 1991, pág. 50). En el nuevo contexto de competencia internacional dependiente del progreso técnico y la sustentabilidad ambiental, “la estrategia tradicional de crecimiento, basada en el uso intensivo de los recursos naturales y acentuada en los años ochenta para servir la deuda externa” —bajo el supuesto de que la disponibilidad de recursos naturales y el medio ambiente en su conjunto eran prácticamente infinitos— “no podía asegurar el desarrollo duradero”: permitía aumentar el ritmo de actividad en el corto plazo, pero no impedía “que los diversos costos ambientales se materialicen con mayor fuerza aun en el mediano plazo, como ha sido de hecho la experiencia reciente de la región” (CEPAL, 1991, págs. 78 y 80). De ahí la necesidad de profundizar en la industrialización sobre la base de tecnologías limpias que aunaran “ahorro de energía y materias primas, reducción de desechos, mejoría en la calidad del producto, elevación de la productividad, reducción de los tiempos de inactividad y de los riesgos para la salud de los trabajadores”, en definitiva, había que “compatibilizar crecimiento, competitividad y sustentabilidad ambiental” (CEPAL, 1991, pág. 88). Ello quedaría perfectamente sistematizado en el tercer y último informe de lo que fue la auténtica trilogía de la equidad de la década de 1990 (CEPAL, 1992b; véase el texto 39 del anexo). Pese a que en él se aceptaba la hipótesis del “círculo vicioso de pobreza-deterioro ambiental-miseria” o la “espiral negativa de pobreza y deterioro ambiental” (CEPAL, 1992b, págs. 44 y 112), dicho documento supuso la consagración del enfoque de Fajnzylber (pocos meses después de su fallecimiento), al integrar las eficiencias keynesiana y schumpeteriana, que se resumían en la siguiente afirmación: “el progreso técnico es el factor que posibilita el crecimiento con equidad y viabiliza la convergencia de la competitividad con la sustentabilidad ambiental” (CEPAL, 1992b, pág. 110).

4. El paradigma de la modernización ecológica y su contestación interna

Después de Río, a pesar de que el ímpetu de la aplicación de los compromisos contraídos en la Cumbre para la Tierra fue disminuyendo (Guimarães, 2006), la integración de las preocupaciones ambientales en el trabajo de la CEPAL afectó prácticamente a todas las divisiones. El tono general de esta producción fue muy específico, técnico y pragmático, sin cuestionar el marco interpretativo del pensamiento prevalente sobre desarrollo sostenible que provenía de la economía ambiental, salvo contadas excepciones que evidencian la existencia de un debate interno (y ciertamente subterráneo) entre Gligo y Fernando Sánchez Albavera. El primero fungía entonces como coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, integrada en la División de Medio Ambiente y Desarrollo, y el segundo era oficial de la División de Recursos Naturales y Energía. Apelando al marco teórico de Fajnzylber, Gligo pensaba que la situación y las perspectivas ambientales de la región se deterioraban por momentos (Gligo, 1995a; véase el texto 40 del anexo). Por tanto, era preciso afrontar los problemas cambiando el enfoque para adoptar uno “interdisciplinario y holístico” basado en la complejidad de los sistemas de la economía ecológica, contrario a los “sesgos reduccionistas” de los análisis económicos convencionales que incurrieron en una “contradicción casi ontológica” al hablar de crecimiento económico compatible con la sostenibilidad ambiental (Gligo, 1995a, págs. 36, 37, 42). En la misma línea sistémica de Gligo, con los trabajos de Guimarães —para la División de Desarrollo Social y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)— y los de Axel Dourojeanni⁴² —para la División de Recursos Naturales y Energía, luego División de Recursos Naturales e Infraestructura— se intentó introducir el paradigma de la ecología política y la economía ecológica, respectivamente⁴³. No obstante, no se tuvo mucho éxito, entre otras cosas porque, como reconoció Dourojeanni, los principios de la economía ecológica eran muy difíciles de operacionalizar e incorporar en políticas públicas debido a la falta de comprensión de los propios ecosistemas, lo que dificultaba la comunicación metodológica con los economistas. Además, dichos principios exigían cambios en los modos de vida consumistas y en la cultura decisonal economicista (y, por ende, extractivista) para los que el contexto todavía no estaba maduro (CEPAL, 1994b y 1994c).

⁴² Nacido en 1941 en Francia, se graduó en el Perú como ingeniero agrícola y cursó estudios de maestría y doctorado en Ingeniería Hidrológica en la Universidad de Colorado. En 1980 ingresó en la CEPAL como Jefe de la Unidad de Recursos Hídricos de la División de Recursos Naturales y Energía, de la que luego fue Director entre 1999 y 2002. Véase [en línea] <https://educacionfch.academia.edu/AxelDourojeanniRicordi/CurriculumVitae>.

⁴³ Del primero, véanse CEPAL (1992d) y varios artículos (Guimarães, 1992 y 1994) y documentos de trabajo (Guimarães, 1997 y 1998) resultantes de esas colaboraciones un tanto reiterativas. Del segundo, véanse CEPAL (1994b, 1994c y 1996b) y Dourojeanni (1999 y 2000).

El propio Gligo, a modo de espectador imparcial smithiano, ensayó un diagnóstico de psicología social sobre las actitudes de diversos grupos de actores responsables de generar “involución ambiental” (Gligo, 1995b). Según Gligo, dichas posiciones se podían clasificar en tres categorías: tradicionales (apoliticismo, economicismo, instrumentalismo, tecnocratismo, contrapuntismo y ecologicismo), coyunturales (institucionalismo, juridicismo y privaticismo) y de futuro (mundialismo, oenegeismo, bilateralismo y sustentabilismo). Las actitudes tradicionales tenían en común la defensa del *statu quo* que atentaba contra el medio ambiente: el apoliticismo, por su retórica de que la prioridad eran los temas económicos y sociales (la idea del medio ambiente como un bien rival del ingreso o el empleo); el economicismo (la tendencia a someter todas las decisiones a la racionalidad de la economía neoclásica), por tratar de valorizar todo ignorando “las leyes que rigen los comportamientos ecosistémicos”; el instrumentalismo, por su fetichismo instrumental de las evaluaciones de impacto ambiental “a fin de que los efectos de estas queden circunscritos a negociaciones marginales”; el tecnocratismo, por pensar que todos los problemas ambientales se podían resolver mediante la transferencia tecnológica; el contrapuntismo, por su inmovilismo disfrazado de ecuanimidad⁴⁴, y el ecologicismo, por su afán de “denunciar cualquier acción de desarrollo como atentatoria contra el medio ambiente” (Gligo, 1995b, págs. 254, 255 y 257).

Las actitudes coyunturales, con las que en ciertos casos se pretendía cambiar la realidad, acababan sumándose por impotencia o por impostura a las tradicionales: el institucionalismo, por su vana creencia en que la solución a los problemas ambientales pasaba por una reforma de las instituciones públicas; el juridicismo, variante latinoamericana de la anterior, por considerar que haciendo leyes (sin los correspondientes reglamentos) se daría satisfacción a las demandas de protección del medio ambiente, cuando, en realidad, “muchas de ellas se promulgaron precisamente para hacer lo contrario de los objetivos planteados o para no hacer nada”; y el privaticismo, porque cuando se traspasaban los bienes públicos o sociales al sector privado no se tenían en cuenta los “resguardos ambientales” ni la diferencia entre el horizonte temporal del interés público y el privado, a saber, el largo y el corto plazo, respectivamente (Gligo, 1995b, pág. 259).

Por último, las actitudes de futuro también conspiraban a favor de la involución ambiental en la región: el mundialismo, por su agenda de ayuda internacional centrada en los intereses de los países desarrollados,

⁴⁴ “Cuando alguien empieza con el consabido discurso afirmando que existen dos posiciones claras, la que aboga por el crecimiento sin consideraciones ambientales frente a la que se plantea a favor del medio ambiente sin tomar en cuenta el desarrollo y, más aún, cuando esa misma persona llama a buscar una posición intermedia, se está ante un claro camino al inmovilismo” (Gligo, 1995b, pág. 256).

no en las prioridades de la región, que eran diferentes; el oenegeismo, por reproducir el mundialismo a través de las redes clientelares de la cooperación que asignaba o derrochaba fondos escasos con independencia de las capacidades de esas organizaciones; el bilateralismo, por impulsar acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, en los que las negociaciones ambientales partían de una negociación de prioridades que no era fácil compatibilizar y de capacidades muy desequilibradas entre las partes, y el sustentabilismo, verdadero “baluarte del inmovilismo”, por su naturaleza transformista (“cosmética”), que consistía en usar “la nueva panacea del desarrollo sostenible [...] como estandarte de los que no quieren cambiar ‘este’ desarrollo, que declaran que a través de él, buscan la equidad y la sustentabilidad ambiental, pero que, en definitiva, se apegan a un desarrollo desigual y ambientalmente no sustentable” (Gligo, 1995b, pág. 262 y 264).

Una gran parte de la producción teórica de la CEPAL en la década de 1990 y hasta 2008 respondió a alguna de las variantes de esta clasificación, en especial la estrategia de desarrollo a partir de los recursos naturales (en la que siempre se incluyeron consideraciones sobre política pública y planificación) y, en relación con ello, la problemática del comercio internacional, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En el primer ámbito se destacaron los trabajos de Sánchez Albavera⁴⁵ y Joseph Ramos⁴⁶, y la contribución menor de Miguel Solanes, asesor regional en recursos hídricos y regulación de servicios públicos de la CEPAL. Sánchez Albavera publicó en la *Revista de la CEPAL* la parte más analítica de un informe previo y más extenso destinado a la División de Recursos Naturales y Energía (CEPAL, 1993a). Se trata de una propuesta bien armada de modernización ecológica, que se mantendría erguida en la CEPAL durante un buen trecho de la fase neoestructuralista (Sánchez, 2004 y 2005). La modernización ecológica fue un paradigma que tomó gran fuerza desde los inicios de la década de 1990 como parte de los discursos reformistas de la tercera vía proveniente de los países desarrollados (Mol, 1997 y 2010). Su proposición central era que el crecimiento económico se podía adaptar para satisfacer objetivos ambientales, mediante la internalización de las externalidades y una redefinición de la competitividad internacional que no desafiara la lógica del capital (Redclift y Woodgate, 1997)⁴⁷. De acuerdo con la

⁴⁵ Economista peruano nacido en 1947, obtuvo su maestría en Economía Internacional en la Universidad de Harvard. Fue Ministro de Energía y Minas en su país y de ahí pasó a la División de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL en 1992, donde trabajó hasta 1999, año en que asumió la dirección del ILPES hasta 2003. Entre 2003 y 2008 fungió como director de la rebautizada División de Recursos Naturales e Infraestructura (Franco, 2013).

⁴⁶ Economista norteamericano nacido en 1938, obtuvo su doctorado en la Universidad de Columbia. Nacionalizado chileno, fue el Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL en el período 1992-1998.

⁴⁷ El Informe Bruntland sería en este sentido un paradigma de los posicionamientos de la modernización ecológica (Hajer, 1996).

polémica clasificación de Gligo, la modernización ecológica era un cóctel de economicismo, instrumentalismo, tecnocratismo, institucionalismo, juridicismo, privaticismo y sustentabilismo.

El artículo de Sánchez Albavera parte de la reformulación estilizada del modelo centro-periferia (Sánchez, 1993; véase el texto 41 del anexo), enmarca conceptualmente la sostenibilidad muy débil en su relación con la competitividad y propone una iniciativa regional para atraer cooperación y fortalecer las capacidades endógenas de gestión. El autor defiende la “nueva convivencia con las empresas transnacionales” (Sánchez, 1993, pág. 166) que se estableció a partir de las reformas de mercado, empresas cuyo impacto sobre el progreso tecnológico y la competitividad considera por definición positivo, proponiéndose, de hecho, una vuelta al tipo de relacionamiento anterior a lo que en el capítulo precedente denominamos “el giro soberanista” (Sánchez, 1993; véase el texto 42 del anexo). En todo caso, los elementos que explican esta nueva convivencia tenían mucho que ver con las restricciones impuestas por la crisis económico-financiera, el deterioro de los términos de intercambio y el debilitamiento de las ventajas comparativas naturales (por la introducción de productos sintéticos y la baja capacidad de incorporación de nuevas tecnologías), ante lo cual solo cabía un enfoque sistémico para “avanzar hacia los objetivos de sustentabilidad y competitividad de manera simultánea más que secuencial” (Sánchez, 1993, pág. 172). Este planteamiento se sostiene en el aparato teórico conceptual de la economía ambiental, con particular énfasis en la inclusión de los recursos naturales en la transformación productiva y la discusión de las ventajas competitivas de estos (Sánchez, 1993; véanse los textos 43 y 44 del anexo). Respecto al “capital natural” se volvía a las preocupaciones de la década de 1960, a saber: contar con inventarios cada vez más amplios y completos para lograr un mayor conocimiento sobre el “patrimonio natural”; mejorar, mediante un manejo integral, “la conservación y la productividad del capital natural, tomando en cuenta que su deterioro alcanza[ba] niveles alarmantes”, y diversificar los usos de los recursos naturales para dinamizar su demanda, adaptándose a los “cambios en los paradigmas tecnológicos” (Sánchez, 1993, págs. 173 y 176)⁴⁸. Por tanto, se partía de una defensa explícita de la sostenibilidad muy débil, que tomaba como referencia (no citada) el principio de sustitución de Solow y su regla de mantener intactas las reservas de capital. De ahí la

⁴⁸ En esa línea véase el artículo de Julie M. Feinsilver (1996) sobre la prospección de la biodiversidad (que consiste en examinar recursos biológicos en busca de compuestos activos para uso farmacéutico, agrícola e industrial) como nueva ventaja comparativa de América Latina. Según la autora, tal estrategia beneficiará a los países en desarrollo a largo plazo solo “si éstos reciben tecnología y capacitación suficientes para aumentar su propio potencial biotecnológico” y “siempre que [...] cuenten con condiciones adecuadas en cuanto a infraestructura científica, leyes de propiedad intelectual, áreas de conservación y capacidad de negociación; y así mismo tengan voluntad política de colaborar entre sí y con las industrias de los países desarrollados” (Feinsilver, 1996, págs. 125, 127).

alusión al equilibrio dinámico de todas las formas de capital que se observa en el siguiente pasaje:

La sustentabilidad no debería enfocarse considerando solamente los aspectos relativos al capital natural, ya que si se hiciese así se podría privilegiar una opción únicamente conservacionista, que podría ser contraproducente para los propósitos de la transformación productiva. Por el contrario, la sustentabilidad implicaría el equilibrio dinámico de todas las formas de capital (natural, humano, financiero, cultural y otros), que sólo podría alcanzarse mediante una mayor difusión e incorporación del progreso técnico. Dicho equilibrio debería concretar una síntesis dinámica que conduciría a la auténtica competitividad a través del fortalecimiento de la capacidad endógena de gestión (Sánchez, 1993, pág. 176).

Siguiendo también la recomendación de Solow sobre la necesidad de planificar los recursos naturales de forma indicativa⁴⁹, Sánchez Albavera reclamaba por último una iniciativa regional que, con apoyo de la cooperación, fortaleciera las capacidades de negociación multilateral y las capacidades internas de gestión ambiental, capacidades que debían desarrollarse de manera desconcentrada y descentralizada (Sánchez, 1993).

El enfoque de modernización ecológica también resulta transparente en la contribución de Miguel Solanes al intercambio de ideas del grupo sobre el pensamiento de la CEPAL que, con participación de Sánchez Albavera, entre otros, se organizó en 1994 como iniciativa funcionarial destinada a reorientar la línea de pensamiento (y acción) de la institución (Baumann y otros, 1994). El asesor criticó los “debates doctrinarios” entre los defensores del “énfasis extremo en los mercados” y los partidarios “de la regulación y la planificación arbitraria de la economía”, o las disputas en el área ambiental entre las “posiciones de preservación absoluta” y las que “enfatan el buen uso de los recursos en función del bienestar de las poblaciones de los países” (Baumann y otros, 1994, pág. 56). Frente a esa “tendencia a establecer soluciones universales para todos los recursos naturales, y para todos los lugares”, se estaba olvidando que existían “soluciones o necesidades contingentes conforme al lugar, los distintos recursos y las necesidades poblacionales” (Baumann y otros, 1994, pág. 56).

⁴⁹ “El mercado de recursos agotables podría ser uno de los ámbitos económicos donde algún tipo de planificación indicativa organizada podría desempeñar un papel constructivo. Esto no es un respaldo a la toma de decisiones centralizada, que es probable que tenga imperfecciones y externalidades propias. De hecho, bastaría con tener un gobierno encargado de un programa continuo que permitiera recopilar y difundir información acerca de las tendencias en tecnología, reservas y demanda, lo que podría eliminar grandes errores y resolver mucha incertidumbre. En el caso de los recursos agotables, podría tener el propósito adicional de generar un conjunto de expectativas coherentes sobre el futuro distante” (Solow, 1974, págs. 13-14).

Por su parte, Ramos siguió un enfoque tecnocentrista al prescindir de cualquier consideración de política ambiental (O’Riordan, 1989). Su análisis de la contribución de los recursos naturales seguía al desarrollo según la literatura de la teoría del crecimiento basado en productos primarios —un punto de encuentro entre grandes historiadores económicos, como Harold McNinnis y Douglass North, y pioneros del desarrollo, como Albert Hirschman (Domínguez, 2009; Acar, 2017)—, que Ramos retomó siguiendo la estela del trabajo de Héctor Soza (1972) comentado en el capítulo anterior. El argumento era que el desarrollo de una región rica en recursos naturales dependía de la rapidez con que aprendiera a transformar dichos recursos (como enlaces hacia delante) y llevara a cabo las actividades proveedoras de insumos, equipos y servicios para ello (como enlaces hacia atrás). Los países de América Latina no debían mirarse en los de industrialización reciente del Sudeste Asiático, sino en los países desarrollados también ricos en recursos naturales —los nórdicos, los Estados Unidos, el Canadá, Australia y Nueva Zelanda— que, con su experiencia histórica exitosa, contradecían la tesis de la maldición de los recursos: al contrario, los recursos naturales eran una “oportunidad que conviene aprovechar” (Ramos, 1998, pág. 107). Ramos aludió a que la clave para explotar esa ventana de oportunidad estaba en la “idoneidad de las políticas económicas”, pero no mencionó lo que en la literatura de la teoría del crecimiento basado en productos primarios se consideraba parte del éxito de los países nuevos, ricos en recursos: el proteccionismo de las industrias nacientes en un diseño de desarrollo nacional, que era precisamente el punto en común con el milagro asiático. Por el contrario, Ramos se inclinaba por la explicación marshalliana de los distritos industriales (en la terminología de los clústeres de Giacomo Becattini, aunque no lo citase) y por el modelo del diamante de Michael Porter como ejes articuladores de su propuesta de desarrollo a partir de los complejos productivos basados en recursos naturales (Ramos, 1998; véase el texto 45 del anexo). En la integración de estos dos cuerpos de literatura Ramos prescindió de cualquier política industrial, de manera que el Estado se limitaba a suministrar información sobre las tecnologías más adecuadas para los enlaces hacia delante y hacia atrás, a proporcionar infraestructura (física, científica y tecnológica) y capital humano, y a atraer, como facilitador, la inversión extranjera directa. Se trataba de aprender de la experiencia histórica de los demás y así saltarse etapas innecesarias y, sobre todo, de ir con el mercado y no contra él. Así, “una vez constituido el complejo productivo (fenómeno en general espontáneo y no intencional), se facilita [por parte del Estado] la cooperación activa y consciente de sus miembros en pos de una mayor eficiencia colectiva” (Ramos, 1998, pág. 110). El enfoque tecnocentrista se expresaba en las conclusiones donde se resumía el desafío de la estrategia de industrialización de

América Latina: “convertir su dotación actual de recursos naturales —abundantes por ahora, pero en definitiva limitados— en un crecimiento ilimitado” (Ramos, 1998, pág. 124).

El otro ámbito de predominio de la modernización ecológica fue el del comercio internacional y el medio ambiente. Aquí también acabó produciéndose un intenso cruce de ideas entre las distintas divisiones de la CEPAL. La División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento preparó en 1993 el documento de referencia para operativizar la estrategia de transformación productiva con equidad y sustentabilidad (CEPAL, 1993b). Su idea era la siguiente:

... producir más con menos daño ambiental, lo cual implica guiar el aparato productivo de los países hacia la noción de desarrollo sustentable. Seguir el sendero del desarrollo sustentable significa concebir un modelo económico que incorpore no sólo objetivos de crecimiento sostenido y equidad social en su concepción tradicional, pero que además tenga en cuenta criterios ecológicos y de conservación ambiental para juzgar el desarrollo (CEPAL, 1993b, pág. 1).

El marco teórico de referencia de las políticas recomendadas era el de la economía ambiental⁵⁰, y la preocupación dominante era que “el impacto ambiental causado por el aumento de las actividades ligadas a la explotación y exportación de recursos naturales en la región pueda ser incompatible con la mantención de ese nivel de actividad en el futuro” dada la fuerte dependencia de las exportaciones respecto de los productos intensivos en recursos naturales (CEPAL, 1993b, pág. 2). En la propuesta se postulaba que la amenaza de la globalización (la utilización de las políticas ambientales como herramienta de proteccionismo por parte de los países desarrollados, que en la década de 1990 constituía un desafío equivalente al de la crisis petrolera en la de 1970 y al del binomio de inflación y deuda en la de 1980) se convirtiera en oportunidad, esto es, que la sustentabilidad ambiental fuese un factor de competitividad. Para ello se exploraba “si la transformación productiva con competitividad” podía aspirar a ser una “transformación productiva con sustentabilidad” (CEPAL, 1993b, pág. 2). Este dilema entre protección ambiental y pérdida de competitividad se expresó al modo de Fajnzylber:

... en ausencia de sustentabilidad ambiental, la competitividad, en un contexto de apertura, se basará muy probablemente en la explotación de recursos naturales degradados y en salarios bajos. En cambio, solo una competitividad que incorpore innovación

⁵⁰ Como se puede comprobar en la expresión de su núcleo duro, “para mantener inalterado el stock de capital total de un país, es necesario invertir parte de los retornos de la venta actual de ese recurso natural en el mismo u otro tipo de capital” (CEPAL, 1993b, pág. 7), por ejemplo, en el “capital artificial” y el “capital humano”.

tecnológica vinculada al esfuerzo de cautelar el medio ambiente podrá beneficiarse de una política de apertura, mejorará su posición en los mercados internacionales y favorecerá la convergencia entre los objetivos de crecimiento y equidad (CEPAL, 1993b, pág. 28).

El enfoque de modernización ecológica —como paradigma de tercera vía en el que ya sonaba la música de los modelos de crecimiento endógeno y sus implicaciones en cuanto a las políticas públicas (Hounie y otros, 1999)— se transparentaba, además, en cuatro apreciaciones: i) el reconocimiento de los fallos de mercado respecto del área del medio ambiente y la equidad, por la diferencia entre el costo social y el privado; ii) el contrapuntismo y el propio contraste señalado entre las ventajas teóricas de la apertura comercial (la adopción de innovaciones que estimulaban a usar tecnologías más limpias para poder ser competitivos) y los efectos de una especialización productiva según ventajas comparativas que reforzaba las diferencias estructurales entre los países desarrollados y los países en desarrollo (CEPAL, 1993b)⁵¹; iii) el enfoque institucionalista que atribuía a la creación de un marco normativo la adecuada valoración de los recursos ambientales, muchos de los cuales no tenían derechos de propiedad definidos, y iv) la defensa de un Estado facilitador que fijara claramente las reglas del juego para el sector privado, corrigiera las insuficiencias del mercado y orientara el sistema productivo hacia objetivos ambientales decididos democráticamente. Por último, en las conclusiones se hacía un llamado a actuar y a dejar atrás los “lamentos”, es decir, la oposición a la apertura comercial, que se consideraba un dato inescapable (CEPAL, 1993b, pág. 36) y se proponía lo siguiente: que las empresas internalizaran el control ambiental en las prácticas y los procesos productivos (tecnologías ambientalmente adecuadas); que se formularan políticas públicas para corregir la divergencia entre el costo social y el privado mediante impuestos y subvenciones considerados como incentivos negativos y positivos de legislación ambiental, y, a través de la cooperación internacional, que se generalizara el uso de un sistema modificado de contabilidad económica en que la disminución del capital natural ocupara el mismo nivel de importancia que la depreciación de los equipos en una planta industrial (CEPAL, 1993b).

En la misma línea, cabe destacar el informe de la Unidad Conjunta CEPAL/ONUDI de Desarrollo Industrial y Tecnológico de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. Su autora, la experta Gabrielle Janecki (Janecki, 1995, pág. 104), apeló explícitamente al marco de la “modernización ecológica”. El trabajo es una excelente revisión de la

⁵¹ Tras exponer las posiciones de los ambientalistas y los defensores del libre comercio ante la apertura comercial, en el documento se expresa lo siguiente: “son por lo tanto igualmente desechables las visiones extremas que implican la renuncia a los logros económicos, como aquellas que, en la medida en que defienden formas de crecimiento económico que sacrifican el medio ambiente, llevan implícitos los elementos paralizadores del propio desarrollo” (CEPAL, 1993b, pág. 4).

literatura sobre comercio internacional y medio ambiente. Su conclusión se resume en que los problemas ambientales relacionados con el comercio eran responsabilidad de las políticas ambientales deficientes de los países en desarrollo. Se argüía que el comercio era un instrumento de crecimiento económico que aumentaba los recursos disponibles para la protección ambiental: en régimen abierto, no solo contribuía a elevar el ingreso nacional, sino que podía ayudar a financiar programas ambientales, difundir tecnologías limpias o ambientalmente eficientes e inducir su adopción por presiones competitivas. Pero si “la gestión ambiental de un país es deficiente, no puede esperarse automáticamente un crecimiento económico ambientalmente sustentable” (Janecki, 1995, pág. 97). La idea entonces era cómo reconciliar la protección ambiental con lo que se buscaba en realidad, a saber, la liberalización comercial. Y la respuesta se cifraba en lo que Gligo denominó *juridicismo e institucionalismo*. De ahí que se reclamasen “leyes ambientales eficaces” que integren “una política ambiental endógena” para corregir los fallos de mercado (que provocaban externalidades ambientales negativas) y previnieran las barreras comerciales no arancelarias, esto es, el “proteccionismo disfrazado” de reglamentación ambiental de los países desarrollados (Janecki, 1995, págs. 10, 98, 99). Y de ahí también que se recomendara más cooperación internacional técnica ambiental entre países en desarrollo y países desarrollados, para abordar la falta de una legislación ambiental que corrigiera las externalidades en el país exportador (que los países desarrollados consideraban *dumping* ecológico) y las dificultades de las pequeñas y medianas empresas para financiar las inversiones necesarias a fin de cumplir las nuevas exigencias ambientales del comercio internacional (Janecki, 1995).

El tercer aporte del pensamiento cepalino sobre comercio y medio ambiente lo constituyó el artículo de la Directora de la División de Medio Ambiente y Desarrollo, Helga Hoffmann⁵², con el que dio inicio el giro escéptico sobre las virtudes que la apertura comercial tenía para el medio ambiente, y en el que se deja notar ya la influencia de los debates de la economía ecológica. Su conclusión fue doble: la eficacia del comercio como instrumento de política ambiental no estaba demostrada ni mucho menos, y la interacción entre las políticas comerciales (basadas en una teoría coherente sobre las ventajas del comercio abierto) y las políticas ambientales (basadas en el concepto abierto de desarrollo sostenible sujeto a interpretaciones múltiples y contradictorias) se asemejaba a un “diálogo de sordos” (Hoffmann, 1997, pág. 146). A propósito de esto último, la autora aprovechó para criticar el

⁵² Nacida en 1938, esta economista y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de São Paulo tuvo una dilatada trayectoria académica en su Brasil natal y en Europa, y fue Directora de la División de Medio Ambiente y Desarrollo entre 1995 y 1998. Véase [en línea] <https://www.escavador.com/sobre/1374987/helga-hoffmann>.

concepto de desarrollo sostenible de la CMMAD y su adopción acrítica como nueva lengua franca del desarrollo internacional (Hoffmann, 1997; véase el texto 46 del anexo).

El giro escéptico sobre las bondades ambientales de la apertura comercial contó, por último, con el soporte teórico del artículo de Azqueta y Sotelsek (1999). Los autores partieron del cuestionamiento de la curva ambiental de Kuznets y de las ventajas comparativas que la dotación de recursos ambientales les proporcionaban a los países en desarrollo, como alternativa a la incorporación de innovaciones tecnológicas para agregar valor a las exportaciones iniciales de productos y servicios altamente contaminantes en que se hacía un uso intensivo de esos recursos naturales (*dumping* ecológico). Sobre esa base, examinaron cuatro tipos de comercio internacional: i) la especialización convencional en la producción y exportación de bienes y servicios intensivos en recursos naturales (tanto renovables como no renovables) cumpliendo con la legislación ambiental internacional; ii) la explotación financiera de los usos recreativos de los parques naturales (turismo comprometido con el medio ambiente); iii) la explotación de la biodiversidad en el campo de la investigación farmacéutica, y iv) la rentabilización de bienes públicos ambientales (las grandes masas forestales que fijan el carbono) mediante acuerdos de cooperación internacional, bilateral o multilateral. La conclusión respecto a las tres primeras alternativas era que las relaciones comerciales entre países subdesarrollados y desarrollados, fruto de una especialización apoyada en la dotación de recursos ambientales y naturales, difícilmente aportarían una solución a los problemas de la pobreza y la degradación ambiental. En cuanto a la última alternativa, los autores se defendían preventivamente frente a posibles críticas contra la mercantilización de la naturaleza⁵³, conviniendo en que la rentabilización “podría contribuir en mucha mayor medida a la resolución de estos dos graves problemas”, aunque para ello se precisaba “la colaboración de los países adelantados”, interpretada como un “sacrificio”, dejando entrever que este “camino mucho más promisorio” no sería precisamente fácil (Azqueta y Sotelsek, 1999, págs. 115 y 133).

⁵³ “Sin ocultar nuestra simpatía por este tipo de planteamientos, conviene recordar sin embargo que lo que se busca es que quienes lo necesitan rentabilicen las funciones ecológicas de los distintos ecosistemas para hacer más eficiente su salvaguardia, compensando a quienes tendrían que renunciar a su explotación comercial. En este sentido, las decisiones sobre su preservación no se dejan en manos del mercado y su disfrute obviamente es compartido, características ambas que contradicen su pretendido carácter de mercancía” (Azqueta y Sotelsek, 1999, págs. 132 y 133).

C. Entre el pensamiento único y el regreso del pensamiento crítico (década de 2000): alternativas estratégicas contra el determinismo neoliberal

El comienzo del siglo XXI coincidió con la recuperación del pensamiento crítico y estratégico de la CEPAL. Como ya había sucedido en el período estructuralista, la originalidad y la capacidad de anticipación establecieron la diferencia, esta vez con el pensamiento único neoliberal, que ya desde el inicio de la década de 1990 había caído, como señaló Sunkel (1991b, pág. 16), “en la tentación doctrinaria, ideologizada y maniqueísta que tanto satanizó”. En la década de 2000, los tiempos fueron, además, mucho más promisorios para la autonomía económica y de las ideas, recuperada gracias al auge de los productos básicos, que permitió dos actuaciones sucesivas: ensayar un regionalismo estratégico Sur-Sur con elementos de regionalismo social y productivo, y recuperarse rápidamente de los efectos de la crisis financiera del Atlántico Norte (Ocampo, 2012). La primera actuación se hizo a hombros de la inéditamente holgada situación económica externa (un superávit de la cuenta corriente entre 2002 y 2006 que no se había observado desde 1954) y del giro político progresista (Bárcena, 2010; Briceño, 2013). En la Cuarta Cumbre de las Américas (Mar del Plata 2005), los Gobiernos de Hugo Chávez (República Bolivariana de Venezuela), Lula da Silva (Brasil) y Néstor Kirchner (Argentina) lograron paralizar el ALCA, con gran apoyo del sector académico (Jaguaribe, 2003; Bouzas, 2005; Torres, 2006) y de los movimientos sociales agrupados en la Alianza Social Continental (Briceño, 2017). Así, el regreso del pensamiento crítico sobre el desarrollo (Sunkel, 1999) precedió al regreso del Estado que tuvo lugar a partir de la victoria de Chávez en las elecciones presidenciales venezolanas de 1998, la crisis de representación que llevó a Kirchner a la presidencia de la Argentina en 2003 y el inicio, ese mismo año, de la fuerte recuperación de los precios de los productos primarios (Paramio, 2008).

1. Vuelta a la audacia heterodoxa y a la integralidad del desarrollo

En el Foro América Latina-Europa para un Desarrollo Social Sostenible en el siglo XXI de la Universidad de Guadalajara (México) y como asesor especial del Secretario Ejecutivo José Antonio Ocampo, Sunkel presentó una ponencia que llegó en el momento oportuno: cuando las efervescencias de la realidad política y social latinoamericana finisecular, los problemas de la economía internacional —“el crecimiento mediocre [...], la incontrolable volatilidad financiera, la extrema debilidad de la institucionalidad pública internacional y el empeoramiento sostenido de la distribución del ingreso mundial”— y los riesgos crecientes a que estaba siendo sometido “el equilibrio ecosistémico del planeta en virtud del fenómeno del calentamiento global de la atmósfera”

empezaban a desacreditar la ideología neoliberal que pretendía el fin de las ideologías, así como sus corolarios del Estado mínimo y el mercado máximo, y la identificación de la globalización y el neoliberalismo con la modernización, el progreso y el desarrollo (Sunkel, 1999, págs. 31 y 32). Sunkel proponía recuperar el método histórico-estructural que, frente a la visión mecanicista y lineal del fin de la historia, aplicaba la dialéctica, pero sin el determinismo de Fukuyama: el futuro estaba abierto y seguían existiendo “alternativas posibles”, por lo que “concebir utopías y elaborar visiones y programas alternativos de futuro” continuaba siendo “un ejercicio no solo posible y útil, sino extremadamente necesario y urgente” (Sunkel, 1999, pág. 33). En ese contexto, el “gran desafío prioritario” era “la recuperación de la política como acción pública innovadora para establecer un nuevo equilibrio que logre complementar Estado y mercado”, rechazando tanto “la visión unívoca de la globalización y el neoliberalismo” como el atrincheramiento en la “denuncia” y la “nostalgia” (Sunkel, 1999, pág. 33).

La globalización, un proceso histórico de expansión capitalista extensiva (de incorporación de más espacios al mercado) e intensiva (de traspaso de la producción pública de bienes y servicios al sector privado), no se podía considerar en términos lineales, sino dialécticos, tal y como habían hecho Marx, con su dinámica de los modos de producción, Schumpeter, con su concepción del progreso tecnológico como destrucción creativa y, sobre todo, Polanyi, con su tesis del doble movimiento. Según esa tesis, los efectos destructivos de la economía de mercado autorregulada desataban las fuerzas opuestas del Estado para proteger la sociedad y la naturaleza: “mientras más abiertas sean las economías más necesidad tienen de protección social del Estado”, dirá Sunkel (1999, pág. 75). En un contexto en que el sesgo ahorrador de mano de obra del cambio tecnológico anunciaba un nuevo *apartheid* y polarización sociales a escala regional, era más necesario que nunca reflexionar sobre algunos aspectos estratégicos del desarrollo económico, entre ellos, los efectos resultantes “de pasar de una estrategia de desarrollo hacia dentro a otra de inserción en una nueva realidad internacional” que permitía conquistar nuevos mercados, pero que también significaba “ingentes sacrificios sociales y ambientales”, a saber:

... un prolongado período de elevado desempleo y sustanciales reducciones de los salarios reales, junto a tasas de rentabilidad anormalmente elevadas, con el consiguiente deterioro en la distribución del ingreso y una fuerte concentración de la propiedad, así como un agudo deterioro de ciertos recursos naturales, un verdadero caos en materia de desarrollo y transportes urbanos y un proceso intensivo de contaminación urbana y de ciertos ríos y zonas de los litorales y bordes costeros (Sunkel, 1999, págs. 51 y 52).

A nivel nacional, el mercado constituía “un sistema de señales insustituible para ordenar el tráfico económico”, pero era insuficiente a la hora de resolver las cuestiones sociales, tales como la nueva pobreza provocada por la precarización del mercado de trabajo, que se superponía a la histórica de la economía informal, y la marginalidad resultante de las privatizaciones y los recortes del gasto público, que era insuficiente para afrontar las cuestiones ambientales (Sunkel, 1999, pág. 63). A propósito de esta últimas, América Latina se enfrentaba a la siguiente “disyuntiva histórica”:

... seguir dilapidando su naturaleza excepcional en nombre de la “ventaja comparativa” que le asigna su abundancia relativa y en beneficio de minorías privilegiadas, o asumir la gran oportunidad histórica de valorizar su patrimonio ambiental en un mundo de creciente escasez de recursos hídricos, suelos fértiles, biomasa, bosques, flora, fauna, biodiversidad y naturaleza natural. Son los recursos escasos del futuro, que históricamente hemos regalado y dilapidado. El desafío es transformarlos en la base de capital natural de un desarrollo social y ambientalmente sustentable (Sunkel, 1999, pág. 63)

Al igual que pasaba en los departamentos de las grandes corporaciones, ambas cuestiones (sociales y ambientales) requerían crear una instancia de planificación de mediano y largo plazo que permitiera anticiparse y articular a todos los actores involucrados (privados, públicos y extranjeros): una nueva institucionalidad que abordase las realidades y necesidades del presente y las que se anticipaban para el futuro, aprovechando el acervo de experiencia acumulado históricamente en la región, que en su momento tuvo un “desempeño extraordinario” (Sunkel, 1999, pág. 55). Ante la entrada del nuevo milenio, había que tomar “grandes decisiones estratégicas” si se aspiraba a participar en los beneficios de la globalización y “transitar hacia una estrategia de crecimiento ambientalmente sustentable, planteada en la Cumbre de Río” (Sunkel, 1999, págs. 55 y 63). En ese sentido, la línea roja infranqueable del pensamiento cepalino —la distinción entre sustentabilidad de los ecosistemas y sustentabilidad ambiental— podía dejar libre un espacio para la actuación de políticas de desarrollo sostenible, mediante la aplicación del Principio 15 de la Declaración de Río, que se refería al criterio de precaución (Naciones Unidas, 1992; véase el texto 47 del anexo). Para garantizar el éxito de ese tránsito se necesitaban dos condiciones. La primera era la cooperación internacional, en relación con la cual Sunkel acabó aceptando la condicionalidad ambiental, siempre que se atuviera a los principios de apropiación y alineamiento con las prioridades de cada

país y cumpliera con el criterio de adicionalidad⁵⁴. Esto era contrario de lo que se había aprobado en la Plataforma sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Tlatelolco. Aunque la negociación de dicha cooperación no sería una tarea fácil, Sunkel parecía recuperar su optimismo histórico porque la situación internacional económica, social y ambiental se había agudizado de tal manera que el Sur tenía “elementos para negociar con el Norte” (Sunkel, 1999, pág. 74). La segunda condición era que el Estado, de acuerdo con esquemas de diálogo social participativo, asumiera su responsabilidad de planificación estratégica y multinivel “para afrontar la superación de la pobreza y la iniquidad” y “para salir de la trayectoria (*path dependence*) de productor primario a que hemos vuelto en gran medida, y que requiere de un esfuerzo deliberado de desarrollo y diversificación productiva y exportadora” (Sunkel, 1999, pág. 75).

Con estos antecedentes, en enero de 2000 tuvo lugar en Santiago la Reunión Consultiva Regional sobre Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, organizada por la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos (ya bajo la dirección de Alicia Bárcena) y la División de Desarrollo Social Inclusivo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas. De las lecciones destinadas a asegurar el éxito de las estrategias nacionales que tenían por objeto el desarrollo sostenible se extrajo la conclusión de que era necesario “proceder a un análisis crítico de las repercusiones de la globalización sobre los países de la región, a fin de enriquecer la visión de largo plazo” (CEPAL, 2001, pág. 18). Concretamente, Bárcena señaló la conveniencia de “formular y elaborar perspectivas y puntos de vista propios” para construir una “visión regional del desarrollo sostenible” (CEPAL, 2001, págs. 29 y 30).

Dada la influencia intelectual de Sunkel sobre Ocampo, con el primer informe de la CEPAL del siglo XXI se intentó poner al día el legado histórico de la institución: la concepción integral del desarrollo y la narrativa de los estilos de desarrollo, ambas de raíz estructuralista (Bárcena, Bielschowsky

⁵⁴ Inicialmente, Sunkel había considerado la cooperación como “apoyo financiero y técnico sin contraparte de pago”, pero a renglón seguido aceptó el hecho consumado de su carácter de crédito concesional, lo que convirtió la condicionalidad en “inevitable” (Sunkel, 1990, págs. 45, 47). Ahora bien, su posición a propósito de la condicionalidad (incluida la condicionalidad ambiental) era que debía ser acordada y definida según los intereses del país en el cual se llevaban a cabo los proyectos. El hecho de que para los Estados Unidos el problema ecológico fundamental del mundo subdesarrollado fuera la deforestación no significaba necesariamente que para cada país latinoamericano ese fuera el problema ambiental principal. Por consiguiente, Sunkel pensaba que esa condicionalidad debía definirse “según lo que nuestro criterio identifica como problemas ambientales relevantes en nuestros países” y aceptarse solo “si efectivamente podían obtenerse “préstamos adicionales de manera de implementar el conjunto de exigencias sin tener que retirar recursos de otras actividades de nuestras economías” (Sunkel, 1990, pág. 47).

y Torres, 2018) y “antesala” del desarrollo sostenible (Iglesias, 2003, pág. 63). El desarrollo integral y los estilos de desarrollo se recuperaron en la década de 2000, tras su convalecencia en la de 1990, y acabaron resurgiendo de sus cenizas con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (véase el cuadro II.3), hasta el punto de que en la actualidad ya se puede sostener que “el neoestructuralismo es profundamente estructuralista” (Bárcena, Bielschowsky y Torres, 2018, pág. 20).

Cuadro II.3
Referencia a los estilos de desarrollo en los grandes informes
del período neoestructuralista, 1990-2018

Secretaría Ejecutiva	Informe	Número de referencias a los estilos de desarrollo ^a	Número de páginas del informe	Número de referencias por página
Rosenthal 1988-1997	CEPAL/PNUMA (1990)	19	123	0,154
	CEPAL ([1990]1996a)	6	185	0,032
	CEPAL (1991)	7	146	0,048
	CEPAL (1992b)	6	254	0,024
Ocampo 1998-2003	CEPAL (2000)	19	334	0,057
Machinea 2003-2008	CEPAL (2004a)	3	418	0,007
	CEPAL (2008)	2	346	0,002
Bárcena 2008-presente	CEPAL (2010a)	2	289	0,007
	CEPAL (2012a)	1	328	0,003
	CEPAL (2014a)	12	338	0,035
	CEPAL (2016a)	64	174	0,368
	CEPAL (2018c)	27	268	0,101

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL/PNUMA), *El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago, 1990; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago, 1996; *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago, 1991; *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago, 1992; *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago, 2000; *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago, 2004; *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago, 2008; “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por recorrer”, Santiago, 2010; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, 2012; *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014; *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016; *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

^a En el conteo se excluyen la bibliografía, los índices, los epígrafes, los títulos o los pies de los cuadros y gráficos, y se suman las variantes del término estilo de desarrollo (alternativo, de crecimiento, de política macroeconómica, de consumo y otras).

La CEPAL de Ocampo, en plena apoteosis internacional de la tercera vía tras la aprobación de los ODM, buscaba ahora promover una

concepción integral del desarrollo de la región y dar el paso definitivo hacia la incorporación de la agenda de desarrollo sostenible que, lejos de constituir un lujo que podía posponerse, se había convertido en “una demanda adicional sobre las estrategias de desarrollo productivo” (Ocampo, 2001, pág. 15), en línea con los principios e iniciativas de la Conferencia de Río de 1992 y el paradigma de la modernización ecológica (Ocampo, 2001; véase texto 48 del anexo). Bajo el mandato de Ocampo, a este paradigma se le fueron introduciendo una serie de tímidas cualificaciones desde la economía ecológica y la ecología política, a partir del acervo de pensamiento crítico acumulado por Gligo y Gallopín. Así, el “desarrollo integral” era una estrategia en la que había que tomar en cuenta los cruces entre los temas del “desarrollo económico y social”, como el crecimiento económico, el empleo y la superación de las heterogeneidades productivas y sociales, y los del “desarrollo sostenible”, como la equidad intergeneracional (tener en cuenta a las generaciones futuras), la intrageneracional (la espiral descendente pobreza-deterioro ambiental) y la eficiencia económica (CEPAL, 2000, pág. 51). Esto debía hacerse porque a largo plazo, la prevención era muchas veces “la forma económicamente más eficiente de preservar el medio ambiente” y muchos daños ambientales irreparables constituían “pérdidas insustituibles de capital natural” (CEPAL, 2000, pág. 51).

Además de esta última observación, que aludía indirectamente al capital natural crítico y por ello ponía límites a la relación de sustitución de la economía ambiental, se entendía que en el Principio 7 de responsabilidades comunes pero diferenciadas se reconocía “implícitamente la deuda ambiental de los países desarrollados” y se planteaba toda una batería de cuestiones esenciales que también apuntaban a esa misma línea de cualificación del paradigma de la modernización ecológica, como “la reinterpretación de la globalización a partir de nuevos fundamentos ético-políticos que emana[ba]n del desarrollo sostenible” (CEPAL, 2000, pág. 281)⁵⁵. En el plano comercial, la cualificación del paradigma de la modernización ecológica venía por la reestructuración de los procesos de integración de los espacios regionales y subregionales (CEPAL, 2000, pág. 287), lo que sugería la gestión colectiva de las nuevas ventajas comparativas de los recursos naturales (biodiversidad, servicios ambientales globales y turismo sostenible) por medio de un nuevo regionalismo estratégico Sur-Sur.

En octubre de 2001 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que culminó con la Plataforma

⁵⁵ Como aclarará luego Ocampo, siguiendo a Polanyi, “el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios” (Ocampo, 2001, pág. 18).

de Acción de Río de Janeiro hacia Johannesburgo 2002. En el proceso se integraron las conclusiones de las cuatro reuniones previas subregionales y de una Mesa Redonda Regional de Personalidades Eminentes de América Latina y el Caribe, en que se utilizaron como insumos dos documentos: uno sobre financiación del desarrollo sostenible y otro sobre desafíos y oportunidades de este. Todo ello estuvo coordinado por Bárcena, con la colaboración, entre otros, de Guimarães (en la redacción) y Gallopín (en la asesoría). En el documento sobre desafíos y oportunidades se recuperaba la narrativa de los estilos de desarrollo a fin de mostrar que el crecimiento económico no bastaba para satisfacer los requisitos sociales de la sostenibilidad, de ahí “la urgencia de introducir cambios estructurales definitivos en las modalidades de desarrollo vigentes” (CEPAL/PNUMA, 2002, pág. 20). En concreto, se hablaba de una reestructuración productiva que satisficiera “el triple criterio de elevar la competitividad, disminuir los rezagos sociales y frenar el deterioro ambiental asociado a los actuales patrones de especialización productiva” (CEPAL/PNUMA, 2002, pág. 27). El texto rechazaba “las formulaciones malthusianas ya superadas”, pero se planteaba la necesidad de incorporar a los instrumentos analíticos del desarrollo sostenible la delimitación de ecorregiones, la huella ecológica y la capacidad de carga (CEPAL/PNUMA, 2002, pág. 67). Además, se establecía la lógica de la plataforma de acción regional de cara a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible a partir de una “visión integradora del desarrollo humano y la protección ambiental” (CEPAL/PNUMA, 2002, pág. 205; véase el texto 49 del anexo) y, puesto que “la inserción de la región en la globalización no había redundado en mejores condiciones para el desarrollo sostenible”, se reclamaba “domesticar la globalización para el desarrollo sostenible”, a partir de las siguientes actuaciones:

la negociación común de mejores condiciones de inserción externa, reglas de acceso más estables y equitativas a los mercados para los bienes exportables, mayor seguridad y estabilidad en los flujos financieros, condiciones más realistas en el servicio de la deuda externa y mecanismos específicos de apoyo para el financiamiento de proyectos clave para la sostenibilidad (CEPAL/PNUMA, 2002, pág. 206).

Todo ello sin olvidar que se debía cumplir el compromiso de incrementar la ayuda oficial al desarrollo hasta alcanzar el 0,7% del PIB de los países desarrollados y, en coherencia con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, debían reconocer su deuda ambiental (o “pasivo ambiental acumulado como coste ecológico”), así como poner en marcha mecanismos destinados a aliviar el peso de la deuda externa y liberar recursos para atender la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL/PNUMA, 2002, pág. 206).

En la Conferencia Regional de América Latina y el Caribe preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Ocampo hizo un llamado a incorporar de forma plena y efectiva la agenda de desarrollo sostenible y a sustituir “la agenda reactiva e incluso negativa ante las demandas globales”, que seguía prevaleciendo en este campo en la mayoría de los países de nuestra región, “por una agenda proactiva y positiva” en busca de cooperación sujeta al “principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas” (CEPAL/PNUD/PNUMA, 2002, pág. 30). Pero más allá de esta retórica performativa y ciertamente frustrante (ante la parcialidad de los resultados y la insuficiencia de los recursos), el Secretario Ejecutivo, recuperando la tradición del pensamiento cepalino, proponía “la transformación profunda de los estilos de desarrollo” aún prevalecientes en la región:

Esto exige un cambio de los patrones de producción y consumo imperantes, que no tienen viabilidad social, económica y ambiental a largo plazo. Y exige, asimismo, avanzar en la superación de la pobreza y de las profundas diferencias de ingreso y segmentaciones sociales que han caracterizado históricamente a América Latina y el Caribe (CEPAL/PNUD/PNUMA, 2002, pág. 30).

La mayor parte de todas estas reflexiones pasaron a la Plataforma de Acción de Río de Janeiro hacia Johannesburgo 2002, que fue una reedición de la Plataforma sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en Tlatelolco, pero con una diferencia importante: desapareció la reclamación de la deuda ecológica y, por tanto, del pasivo ambiental, que luego en la literatura se consideró como esencia del intercambio ecológicamente desigual⁵⁶. Además, se incluyó la recomendación de que las empresas multinacionales “adoptaran los principios y estándares internacionales de la responsabilidad social en la esfera del medio ambiente y el desarrollo sostenible” y rindieran cuentas ante los organismos pertinentes (en alusión al Pacto Mundial de las Naciones Unidas) (CEPAL/PNUD/PNUMA, 2002, pág. 57). Estos dos detalles llevan a pensar que, antes de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002), el impulso crítico quedó ciertamente descafeinado por el signo de los tiempos —Guimarães (2006, pág. 140) habla de “contención de expectativas”— tras el atentado del 11 de septiembre de 2001 y la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey (2002), en la que por primera

⁵⁶ Según Aguilar-González (2017, pág. 316), la deuda ecológica “se crea por el uso desproporcionado del espacio ambiental por países dominantes frente a la deuda externa/financiera de los países periféricos. Se origina precisamente en los términos que definen el intercambio ecológicamente desigual, por el que los países del ‘sur’ exportan su capacidad de carga mientras se insertan en un sistema de comercio internacional que es intrínsecamente desfavorable para ellos desde la perspectiva de los flujos monetarios. Los pasivos ambientales son los costos sociales que se generan con los daños ambientales o los servicios ambientales sobreutilizados internamente por los países”.

vez en las Naciones Unidas se introdujo el tema del comercio como un componente del desarrollo sostenible (Iglesias, 2003, pág. 63). En efecto, basta con comparar las exigencias del examen crítico de la globalización que Bárcena hizo en 2001 con el informe que la CEPAL publicó al respecto justo antes de la Cumbre de Johannesburgo y después de la Conferencia de Monterrey. De ese voluminoso trabajo pueden destacarse las invitaciones a cuestionar la ideología de nivelar el campo de juego con cambios en las reglas de comercio y financiación (lo que incluía interpretar el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas como un reconocimiento implícito de la deuda ambiental)⁵⁷ y el llamado a completar la globalización a la Stiglitz, facilitando la movilidad internacional de la mano de obra (CEPAL, 2002). En el informe se reiteraba, siguiendo el concepto de competitividad sistémica de Fajnzylber, la necesidad de “reorientar el patrón de competitividad de la región hacia nuevas actividades e incrementar el valor de las basadas en un uso intensivo de recursos naturales” (CEPAL, 2002, pág. 112). Este “patrón de diversificación productiva”, que debía reflejarse en las exportaciones, implicaba antes que nada “impulsar actividades industriales y de servicios que fueran complementarias”, incluidas las que permitían un “desarrollo más sostenible de las actividades primarias correspondientes” (CEPAL, 2002, pág. 112).

2. El debate después de la Cumbre de Johannesburgo y la aparente inversión entre ortodoxia y heterodoxia

Más allá de la retórica de los tres pilares (el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección ambiental) como interdependientes y sinérgicos del desarrollo sostenible y más allá de que se señalara la grave amenaza que suponía la profunda fisura que dividía a los países y las personas en ricos y pobres, y de que se mencionaran “las pautas insostenibles de producción y consumo”, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2002) sirvió para reiterar la hipótesis del círculo vicioso pobreza-deterioro ambiental y la absorción de la segunda variable en la narrativa minimalista de los ODM, en que se identificaba el desarrollo con la lucha contra la pobreza y el desarrollo humano (Domínguez, 2014). A ello se añadió el mantra de la globalización como amenaza, pero también como fuente de nuevas oportunidades para el desarrollo sostenible, y se eludió cualquier otra mención al vínculo entre el comercio y la sostenibilidad. En el texto final de la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, que se puede considerar un relativo fracaso en comparación con el relativo éxito de Río 1992 (Guimarães, 2006), no se incluyó ninguna de las demandas que figuraba en

⁵⁷ Este principio, dirá Ocampo (2003, pág. 67), “debe ser la guía fundamental de la cooperación internacional, por suponer el reconocimiento de que, ante las enormes desigualdades y asimetrías del orden global, no es posible ni deseable una ‘nivelación del campo de juego’ en la esfera de desarrollo”.

la Plataforma de Acción de Río de Janeiro hacia Johannesburgo 2002 sobre la reestructuración de la deuda, la no condicionalidad y adicionalidad de la ayuda y el proteccionismo ambiental. En tales condiciones, las conclusiones de la Cumbre (erradicar la pobreza y promover el desarrollo humano) se alinearon con la agenda de los ODM, en la que se olvidaron las desigualdades y se abordaron los problemas ambientales de manera muy generalista, dejando fuera la lucha contra el cambio climático, que era el núcleo duro de la agenda de desarrollo sostenible detonada en Río 1992 (Domínguez, 2014). Todo ello tuvo su reflejo en la menor densidad del pensamiento de la CEPAL, pero también hubo varias respuestas de vanguardia para intentar corregir esas dos falencias relativas a las desigualdades y los problemas ambientales. Dichas respuestas sirvieron para recuperar la agenda cepalina de equidad con sostenibilidad.

Así, durante la Secretaría Ejecutiva de Ocampo se produjo una aparente inversión entre ortodoxia y heterodoxia: si en la década de 1990 el paradigma de la modernización ecológica había constituido la ortodoxia de la CEPAL, en los primeros años del nuevo siglo la heterodoxia de la ecología política y la economía ecológica dominó el pensamiento sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad, con dos informes señeros de Gallopín (2003) y Guimarães (2003). En esta aparente inversión de ideas se contó con el apoyo de Bárcena, primero desde la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, luego desde la Secretaría Ejecutiva Adjunta (2006), y después desde su puesto como sucesora de Machinea al frente de la Comisión (2008). Incluso se consolidó el giro crítico de la línea de trabajo sobre relación entre apertura comercial y medio ambiente de fines de la década de 1990, con varios documentos impulsados también por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, tanto durante la dirección de Bárcena como después con la de Joseluis Samaniego⁵⁸. Finalmente, la CEPAL intentó elevar el perfil ambiental de la agenda de los ODM con una propuesta regional de indicadores que complementaban el Objetivo 7, enmarcada en una reflexión sobre planificación de escenarios que tenía por objeto una Gran Transición, aunque cualquier parecido con el rigor técnico y la originalidad del Modelo Mundial Latinoamericano fue pura coincidencia.

Gallopín (2003) publicó un documento conceptual a través de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos para establecer el enfoque sistémico. Se trataba de una manera de reflexionar en función de conexiones, relaciones y contexto, siguiendo los postulados

⁵⁸ Joseluis Samaniego es Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y, tras ocupar varios cargos en el Gobierno Federal de México, se incorporó a la CEPAL como Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos en 2004, donde continúa desempeñándose hasta la fecha. Véase [en línea] https://www.cepal.org/prensa/noticias/paginas/1/49621/Bio_Joseluis_Samaniego_es.pdf.

de la ecología de sistemas de la economía ecológica. Se postulaba un compromiso entre la sostenibilidad superfuerte y la muy débil: la primera centrada en la sostenibilidad del sistema ecológico desde una ética biocéntrica y con una concepción del patrimonio natural como legado cuya integridad era necesario preservar a toda costa, y la segunda preocupada por la sostenibilidad del sistema humano desde una ética antropocéntrica y con una concepción del patrimonio como capital natural que perfectamente se podía sustituir por otros tipos de capital reproducible o manufacturado. La búsqueda de la sostenibilidad del sistema socioecológico total o completo se basaba en la integración de los subsistemas biofísicos y humanos, que no quedaba del todo resuelta sino más bien esbozada. Análogamente, el autor no dejaba claro cuál era el concepto de sostenibilidad asociado a su propuesta de sostenibilidad del sistema socioecológico: por un lado, defendía la sostenibilidad fuerte al aludir a los componentes ambientales de carácter único, a que algunos procesos ambientales podían ser irreversibles a largo plazo y a la necesidad de “mantener el agregado total del capital natural esencialmente en sus niveles actuales” (Gallopín, 2003, pág. 16); por otro lado, afirmaba que “la sostenibilidad del sistema socioecológico total puede también ser compatible con la idea de ‘sostenibilidad débil’”, ya que el “capital natural crítico” debía quedar al margen de los procesos de sustitución (Gallopín, 2003, pág. 17).

A partir de este enfoque sistémico de la sostenibilidad y de sus propiedades fundamentales (una mezcla de atributos físicos y sociológicos), Gallopín consideraba que lo que debía hacerse sostenible (siguiendo la pregunta que ya había planteado Hoffman) era el proceso de mejoramiento de la condición humana (o, mejor, del sistema socioecológico en el que participan los seres humanos), proceso que no necesariamente requería “el crecimiento indefinido del consumo de energía y materiales” (Gallopín, 2003, pág. 22). En la base ética de su propuesta se le otorgaba un valor intrínseco a la naturaleza (la biodiversidad de las especies y los ecosistemas) y se ponían la equidad intergeneracional y la intrageneracional al mismo nivel. Y, como conclusión, el desarrollo sostenible no se podía confundir con sus “apariencias” (el crecimiento o el desarrollo económico), aunque no necesariamente implicaba el cese del crecimiento económico (Gallopín, 2003, pág. 29). Esta era la gran novedad conceptual del documento: había que distinguir entre “crecimiento económico material” y “no material”, y este último era posible mediante una “desmaterialización de la economía” vinculada al cambio estructural (el aumento del peso de los servicios en el producto nacional bruto (PNB)) y al progreso tecnológico (la mayor eficiencia energética), lo que contenía ya las semillas del concepto de desacoplamiento que vería la luz inmediatamente antes de Río+20 (Gallopín, 2003, págs. 27 y 28). En los países desarrollados, la implicancia lógica del desarrollo sostenible era “una economía

material de crecimiento cero combinada con una economía no material de crecimiento positivo”: esta dimensión de florecimiento personal del “crecimiento cultural, psicológico y espiritual” no quedaba reflejada en la contabilidad nacional y, a diferencia del crecimiento económico, no tenía límites físicos (Gallopín, 2003, págs. 29 y 30). En los países en desarrollo, en cambio, el tránsito hacia “el desarrollo sin crecimiento económico material o a economías de crecimiento cero no resultaba viable” debido a que, para mantener el desarrollo, se requería haber logrado algún nivel de acumulación y de actividad económica material, e, implícitamente, tenía que darse la condición de que el acervo de capital humano se mantuviera o no se redujese por debajo de un mínimo, aunque aumentaran otras formas de capital (Gallopín, 2003, pág. 30).

Por su parte, el documento de Guimarães (2003) es una síntesis de su reiterativa producción desde 1990 en el ámbito de la ecología política, y una narrativa en que se recuperó la tradición de los estilos de desarrollo para reflexionar sobre las paradojas de un nuevo estilo o paradigma de desarrollo cuyo sustrato ético contradecía y se contraponía a la hegemonía ideológica neoconservadora en el escenario internacional. Ese nuevo estilo de desarrollo debía partir de una ética en la cual los objetivos económicos de progreso estuvieran subordinados a “las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas” (Guimarães, 2003, pág. 30), frente al “estilo de desarrollo ecológicamente depredador, socialmente censurable, políticamente injusto, culturalmente alienado y éticamente repulsivo” (Guimarães, 2003, pág. 22). Acogiéndose a la tesis posmoderna habló en particular de “la superación de los paradigmas de modernidad” que habían estado definiendo la orientación del proceso de desarrollo de acuerdo con este estilo que, según él, se había agotado y era decididamente insustentable, pero al final tomó distancia con el posmodernismo para acogerse a las modernidades múltiples: “quizás la modernidad emergente del Tercer Milenio sea la modernidad de la sustentabilidad, en donde el ser humano vuelva a ser parte, antes de estar aparte, de la naturaleza” (Guimarães, 2003, págs. 22 y 34). Basándose en la concepción ampliada de sustentabilidad (ambiental, social, cultural y política), Guimarães defendió una ética que, más que biocéntrica, es postmaterialista, del “biopluralismo” o de la “sustentabilidad”, donde “el objetivo último de la valoración no es el mercado de las transacciones entre consumidores, sino la mejoría de las condiciones de vida de los seres humanos” (Guimarães, 2002 y 2003).

A nivel operacional, Guimarães se centró en cómo conciliar tres lógicas en múltiples niveles —la planificación estratégica del desarrollo local sustentable (la lógica de subordinar la competencia a la cooperación), las dinámicas globales (la lógica de la competitividad) y las dinámicas regionales (la lógica de la integración, que era marcadamente

defensiva)—, para formular políticas públicas efectivamente fundadas en la sustentabilidad. Para ello planteó llevar a cabo un esfuerzo concertado a fin de promover la sustitución de exportaciones y combatir la reprimarización, en lo que, en otros términos, era la agenda de transformación productiva (estructural), que debía ponerse en práctica diversificando y agregando valor (por medio del conocimiento, más que del procesamiento) a las exportaciones de productos intensivos en recursos naturales, y exportando servicios ambientales. Esto tendría, de paso, el efecto de transformar la impronta defensiva que los esquemas de integración tenían respecto a los demás bloques económicos del mundo, para convertirla en una integración efectivamente latinoamericana. Pero en la propuesta también había un componente de demanda que consistía en cambiar las bases sociales del estilo de desarrollo que había prevalecido en la región, intentando que el patrón de consumo dejara de estar anclado en el consumo imitativo de la elite, un patrón de consumo que llevaba, a su vez, a un “patrón de producción concentrador de riqueza y basado en la importación de ‘paquetes cerrados’ de progreso técnico” (Guimarães, 2003, pág. 45). Ello tendría implicaciones que iban más allá de una estrategia de cambio de modelo productivo y exportador, ya que permitiría también:

...libertarse de la trampa conceptual y propositiva en la cual intentamos poner al mismo nivel de preocupación temas económicos, como competitividad, estabilidad macroeconómica y otros, temas sociales (equidad), políticos (cohesión social, gobernabilidad), ambientales (sustentabilidad) y éticos (igualdad de género, derechos de minorías). En otras palabras, estaríamos haciendo una apuesta por sustituir exportaciones que, de hecho, favorezcan las prioridades no económicas (Guimarães, 2003, pág. 45).

Estos dos informes a cargo de Gallopín y Guimarães evidencian, en cierto modo, que había respuestas a la nueva demanda de “alternativas posibles” y “utopías” (Sunkel, 1999, pág. 33). En 2003 también el PNUMA esbozó para la región un escenario de las grandes transiciones (sostenibilidad) orientado a la consecución de los ODM (PNUMA, 2003, pág. 243)⁵⁹. Y tres años después, el Global Scenario Group —en el que Gallopín participaba— esbozó, con el apoyo del Instituto de Estocolmo para el Medio Ambiente, varios escenarios futuros de los cuales interesa destacar dos. El primero es el de “reforma

⁵⁹ “El escenario representa un estadio avanzado de la sociedad, un nuevo camino hacia el desarrollo sostenible, que integra las dimensiones económica, social y ecológica, que es comprendido por la ciudadanía, las empresas y los gobiernos, y que es adoptado de manera activa. En este escenario prevalecen la solidaridad social, criterios de equidad intra e intergeneracionales y una creciente preocupación en torno a las implicaciones del deterioro ambiental. El escenario de grandes transiciones supone una gran expansión de la conciencia pública; la solidaridad social y la preocupación ambiental se arraigan en la moral pública” (PNUMA, 2003, pág. 230).

política”, una alternativa posible basada en la filosofía del “crecimiento con equidad”, según la cual “la reducción de la pobreza es la meta clave de desarrollo” y “el sector privado y el consumismo siguen siendo centrales, pero el gobierno se pone a la cabeza, armonizando los mercados con las metas ambientales y sociales” (Raskin y otros, 2006, págs. 33 y 45). El segundo es el del “paradigma de sostenibilidad”, que se identifica con la variante de la Gran Transición y consiste en responder a los desafíos planetarios con un cambio profundo en el carácter de la civilización, que supone “civilizar la globalización” (Raskin y otros, 2006, pág. 58). Esta última variante es la que corresponde a la demanda de Sunkel de concebir utopías. Pero el horizonte del utopismo de este informe, aparecido dos años después de la revisión del informe *Los límites del crecimiento: 30 años después* (Meadows, Randers y Meadows, 2006), realmente era de muy cortas miras, como muestra su concepción sobre la transformación del sector privado vinculada a la ideología de la responsabilidad social empresarial⁶⁰.

Al margen de estas tentativas, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos produjo un nuevo informe para sustentar la estrategia sobre comercio para el desarrollo sostenible. Sus autores fueron la oficial de la División, Marianne Schaper, y el consultor Paolo Bifani, un histórico de la Conferencia de Estocolmo de 1972 que había trabajado en la sede del PNUMA en Nairobi (Sejenovich, 2017). En el informe se cuestionó la ideología neoliberal —defendida en la mayoría de los estudios cepalinos de la década de 1990—, según la cual la liberalización del comercio en el nuevo contexto de la globalización era buena para el medio ambiente:

Si bien el lenguaje que se ha instalado en la OMC enfatiza la necesidad de que el comercio responda a los requerimientos del desarrollo sostenible, las reglas de comercio no están realmente diseñadas con ese objetivo. Es más, en el sistema multilateral de comercio el rol de la estrategia de desarrollo ha ido cediendo gradualmente su lugar a la estrategia de liberalización, con base en la idea de que la liberalización del comercio por sí sola conducirá inevitablemente al desarrollo sostenible (Bifani y Schaper, 2003, pág. 1).

Los autores ponían en duda el supuesto objetivo de desarrollo sostenible de la Declaración de la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de Doha (2001), a partir del análisis de varias normas de la propia organización. Por ejemplo, se

⁶⁰ “En la medida que se extienden nuevos valores en el público consumidor, las corporaciones con visión de futuro aprovechan la nueva realidad como una oportunidad económica y como una cuestión de responsabilidad social. En colaboración con el gobierno y los grupos de ciudadanos, establecen normas estrictas para negocios sostenibles, y prácticas innovadoras para alcanzarlos” (Raskin y otros, 2006, pág. 46).

cuestionaba la armonización de las normas ambientales (ecoetiquetado) del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (1995), que evidenciaba la existencia de proteccionismo ambiental de parte de los países desarrollados, que imponían costes injustificados a los países en desarrollo. También cuestionaron el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (1994), ya que favorecía la expropiación de derechos y soberanía sobre la biodiversidad en favor de las grandes multinacionales agroalimentarias y farmacéuticas. Si Janecki (1995) había concluido que los problemas ambientales relacionados con el comercio eran responsabilidad de las políticas ambientales deficientes de los países en desarrollo, ahora dicha responsabilidad se trasladaba al régimen internacional de comercio establecido por los países desarrollados, que propiciaba un esquema de intercambio desigual centro-periferia y profundizaba la reprimarización de las exportaciones con el consiguiente incremento del deterioro ambiental en los países de América Latina y el Caribe (Bifani y Schaper, 2003; véase el texto 50 del anexo). Es más, en la Ronda de Doha para el Desarrollo, las negociaciones se centraron cada vez más en las reglas que se aplicaban a las políticas nacionales (incluidas las ambientales), que determinaban las condiciones de la competencia y tendían a condicionar la autonomía, la competitividad y el acceso a los mercados. Esto entraba en contradicción con la tesis neoliberal de que la liberalización del comercio favorecía el desarrollo sostenible. Para lograr este objetivo, los países de la región debían alcanzar una autonomía que permitiera recurrir a instrumentos de políticas activas de desarrollo para promover las capacidades productivas por el lado de la oferta e incentivar la competitividad, como en su momento hicieron los países de Europa o el Sudeste Asiático. Sin embargo, las negociaciones de la Ronda de Doha estaban encaminadas a limitar la utilización de esas políticas activas, así que las concesiones del régimen de trato especial y diferenciado —que al final de cuentas era lo que los países desarrollados incorporaban en sus acuerdos comerciales como disposiciones concernientes al desarrollo— debían ser vinculantes a fin de romper las asimetrías o desequilibrios del régimen de comercio internacional de entonces (Bifani y Schaper, 2003).

3. Desarrollo productivo y explotación de los recursos naturales

Si bien la literatura anterior parece indicar que en los primeros años de la década de 2000 hubo una inversión entre ortodoxia y heterodoxia, dicha inversión fue solo aparente, como mostró la producción de la División de Recursos Naturales e Infraestructura (Sánchez, 2004 y 2005; Polo, 2006) durante la Secretaría Ejecutiva de José Luis Machinea⁶¹. En ese período, los trabajos más

⁶¹ Doctor en Economía por la Universidad de Minnesota. Su bibliografía e intervenciones están recogidas en Besa (2009). Véanse las biografías resumidas de Machinea y Ocampo en Franco (2013, págs. 150-154).

innovadores sobre el desarrollo productivo provinieron de la propia División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. En ellos se intentaba difundir buenas prácticas de ecoeficiencia (Leal, 2005), se justificaba, sobre la base del binomio de la innovación y la competitividad, la pertinencia de aplicar regulaciones más estrictas a los sectores ambientalmente sensibles (Romo, 2007), o se proponían estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio (Corrales, 2007a y 2007b). Pero con las críticas procedentes de esta última División no se logró impregnar el posicionamiento general de la CEPAL durante el mandato de Machinea, en el que vieron la luz dos grandes informes sobre la transformación productiva (CEPAL, 2004a y 2008) que, junto con el capítulo sobre diversificación exportadora que figuraba en el libro coeditado por el propio Machinea (Manzano, 2008) y la línea de trabajo iniciada por Ramos en la División de Desarrollo Productivo y Empresarial (Guaipatín, 2004; CEPAL, 2005a; CEPAL/IDRC, 2007), tuvieron la función de restaurar la visión de la década de 1990 sobre la relación entre apertura comercial y desarrollo sostenible. Ciertamente hubo algunas concesiones al pensamiento crítico, pero no fueron suficientes como para sustentar la hipótesis de Bielschowsky (2010) de que existió una armonía analítica entre el quinquenio de Ocampo y el de Machinea.

En el primero de los informes del mandato de Machinea se contradecían las consideraciones del documento de Schaper y Bifani (2003). Según dicho informe, la Ronda de Doha para el Desarrollo representaba un avance importante en cuanto a “la coherencia y compatibilidad entre el sistema mundial de comercio, incluida la protección de la propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible” (CEPAL, 2004a, pág. 55). Además, los problemas ambientales que la apertura comercial causaba a América Latina —región que, de acuerdo con sus ventajas comparativas, era “normal” que tuviera una cesta dominada por exportaciones intensivas en recursos naturales— venían de dentro y no del régimen de comercio internacional (CEPAL, 2004a, pág. 88). Este señalamiento adscribía ideológicamente el informe a la teoría neoliberal del desarrollo (Payne y Phillips, 2010). De modo que este patrón exportador podía ser “compatible con un proceso de desarrollo, si los fondos provenientes de la venta de la producción primaria se destina[b]a[n] a ampliar la capacidad de producir bienes y las habilidades para diversificar y hacer más compleja la oferta” (CEPAL 2004a, pág. 88). Ello no exigía cambios en la distribución de la propiedad de los recursos o del ingreso, que eran el nudo gordiano de la historia no contada del éxito del Sudeste Asiático, ni mucho menos políticas industriales, que en el informe se asociaban a la leyenda negra del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Bastaba con

un buen diseño de incentivos⁶². Además, la globalización abría nuevas oportunidades gracias a la expansión del mercado de bienes y servicios ecológicos o ambientales, que, con un adecuado marco regulatorio nacional, solo traerían beneficios:

La expansión del mercado de bienes y servicios ambientales contribuye a mantener los equilibrios biofísicos indispensables para asegurar la continuidad del propio proceso de desarrollo, facilita la observación de la legislación ambiental, reduce los costos de gestión ambiental en el sector industrial y permite el cumplimiento de las normas ambientales internacionales (CEPAL, 2004a, pág. 160).

Por tanto, lo que se necesitaba era una agenda ambiental favorable al desarrollo productivo. Semejante agenda se componía de cuatro elementos: i) la construcción de una institucionalidad regional fortalecida para las negociaciones internacionales en las que estaban involucrados los temas ambientales (la Ronda de Doha para el Desarrollo, los acuerdos de asociación con la Unión Europea y los acuerdos multilaterales de desarrollo del proceso de seguimiento Río-Johannesburgo sobre cambio climático y biodiversidad); ii) el impulso regional a la integración explícita de los objetivos e instrumentos de la política ambiental y del conjunto de las políticas económicas y sectoriales (con particular atención a las agrícolas y energéticas); iii) el diseño y la armonización regional de las políticas tributarias y fiscales para abordar las externalidades ambientales y evitar el problema del *free rider*, y iv) la mejora de los sistemas que permitían medir los avances en materia de sostenibilidad ambiental, de modo que la medición fuera periódica y comparable entre los países (CEPAL, 2004a).

Entre este informe y el de 2008 aparecieron los dos aportes de Sánchez Albavera y el de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial (CEPAL, 2005a). El primer aporte de Sánchez Albavera consistió en una actualización de los datos empíricos y en el mapeo de las políticas ambientales a partir de los mismos postulados que se habían mantenido en la década anterior: la noción de que las ventajas naturales eran dinámicas en función de los cambios tecnológicos, la defensa de la sostenibilidad muy débil basada en el equilibrio dinámico entre las diversas formas de capital, y la idea del avance simultáneo, en vez de secuencial, entre sustentabilidad, competitividad y equidad

⁶² “El desafío es encontrar la combinación de instrumentos de política y de contenidos y oportunidad de las intervenciones públicas que mejor se adapte a los problemas concretos de desarrollo que enfrenta la economía, así como a sus capacidades y disponibilidad de recursos. En todo caso, solo es posible trabajar con lo que se tiene, mientras se reconoce que, a lo largo del trayecto, irán cambiando problemas, oportunidades y restricciones. La decisión principal no reside en intervenir mucho o poco, sino en que las intervenciones contribuyan a enfrentar las restricciones concretas en materia de expansión. Es decir, la acción de política se justifica, en una instancia particular, cuando se prevén beneficios concretos y las intervenciones son compatibles con los recursos disponibles y el mantenimiento de los incentivos apropiados” (CEPAL, 2004a, pág. 88).

(Sánchez, 2004). En el segundo documento, Sánchez Albavera propuso la receta de la responsabilidad social empresarial para modular el paradigma neoliberal dominante, que se había impuesto en la década anterior al intensificarse la explotación del patrimonio natural mediante la atracción del capital extranjero. Según Sánchez Albavera, la responsabilidad social empresarial era un asunto que cada vez se incorporaba con más fuerza en la agenda internacional y tenía “especial prioridad en la explotación de los recursos naturales” (Sánchez, 2005, pág. 12). El autor se hacía eco así de la creciente preocupación internacional acerca de que el estilo de desarrollo de entonces pudiera provocar una crisis que sería a la vez ecoambiental (agotamiento progresivo de la base de recursos naturales y reducción de la capacidad de recuperación de los ecosistemas) y ecológica, es decir, relacionada con los factores de poder que determinaban la explotación de los recursos. En ese sentido, se apuntaba a que se debía crear un nuevo orden ambiental internacional a partir del seguimiento de la agenda de la Cumbre de Río. Además, la responsabilidad social empresarial no debía dejarse al albur del asistencialismo de las empresas, sino que requería que estas cumplieran ante todo con sus obligaciones legales de carácter fiscal y luego buscaran maximizar las externalidades positivas de sus operaciones, comprometiéndose con el desarrollo económico y humano de su entorno. El problema de este último buen deseo —que abría un espacio para la responsabilidad social del Estado— era que el reconocimiento de la explotación de recursos naturales con mayor impacto ambiental y, por tanto, social (minería e hidrocarburos), estaba ligada a complejos productivos del exterior que operaban, generalmente, según una lógica transnacional dominada por el “patrón de valoración exógena de las ventajas naturales” en mercados oligopsonicos o en circuitos comerciales intrafirma (Sánchez, 2005, pág. 27).

El otro problema era el mensaje a favor de nueva cultura de hacer minería, denominada “cultura de la minería sostenible” por el oficial de su División César Polo (2006, pág. 5). Esto tenía tres aspectos: i) remediar los pasivos ambientales e incorporar mecanismos preventivos (planes de cierre); ii) respetar los derechos, las costumbres, la cultura y las instituciones de las poblaciones del área de influencia de los proyectos mineros, y iii) procurar que el desarrollo minero trascendiera más allá de la propia mina, en el corto y mediano plazo mediante la integración adecuada de las capacidades locales y en el largo plazo contribuyendo a crear una continuidad real del desarrollo, que “es lo sustantivo del desarrollo sostenible” (Polo, 2006, pág. 8). Además de las implicancias de las dos últimas afirmaciones (la contratación de mano de obra local y el deseo de lograr una “integración armoniosa y equilibrada entre las dimensiones económica, ambiental y social”), el autor reconocía que, una vez realizados los estudios de impacto ambiental, que debían llevar a cabo consultoras contratadas por las empresas, se necesitaba convencer

a las poblaciones locales, esto es, conseguir la licencia social para operar (Polo, 2006, pág. 50). Dado el escepticismo sobre la independencia y el rigor técnico de esos estudios, esto debería implicar una fiscalización del gobierno central y, en última instancia, sistemas de distribución de una parte de la renta minera a los gobiernos regionales y a los municipios del área de influencia de los yacimientos mineros, que se debería generalizar y perfeccionar “para lograr un desarrollo armonioso de la empresa y la comunidad” (Polo, 2006, pág. 43).

A pesar del enfoque netamente tecnocrático y economicista de este último trabajo, en la División de Recursos Naturales e Infraestructura quedaba todavía espacio para la autocrítica. Después de todo, el regionalismo abierto no había traído la competitividad auténtica, pues los países debían competir por atraer capitales, lo que implicaba —en términos claros y muy simples— que, cuando se trataba de los recursos naturales, la competitividad se definía por la proporción de las rentas de explotación que los países estaban dispuestos a ceder en beneficio de los inversionistas, y el país más competitivo era el que otorgaba los mayores incentivos y hacía menos uso de su soberanía nacional (Sánchez, 2005). Por tanto, el concepto de competitividad se había desnaturalizado al referirlo casi exclusivamente a las facilidades que se otorgaban a los inversionistas para ingresar a los mercados nacionales. Como estos calculaban la rentabilidad de la explotación del patrimonio natural si la tasa de retorno superaba la de las explotaciones equivalentes en otros países, el resultado necesariamente era una “competitividad basada en el deterioro del patrimonio natural” (Sánchez, 2005, pág. 45)⁶³. Ante ello, la responsabilidad social empresarial que se recomendaba sería tan impotente como contrastante con el esquema de regulación estatal de las economías desarrolladas, puesto que los países que lideraban el mundo y que difundían el referido paradigma (el de la responsabilidad social empresarial) eran “más proteccionistas, intervencionistas y estatistas, y anteponían asuntos como la conservación del patrimonio y la seguridad interna para manejar sus ventajas naturales” (Sánchez, 2005, pág. 11). El corolario de esa contradicción lo sacó la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos: “idealmente, la promoción de inversiones en estos sectores debería ir acompañada de un fortalecimiento paralelo de la institucionalidad pública para manejar las externalidades ambientales conexas, cuyo costo tendría que reflejarse en el tratamiento fiscal correspondiente” (Acquatella y Bárcena, 2005, pág. 22).

⁶³ El diagnóstico coincide con el que en ese momento se estaba haciendo desde la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos: “La competencia fiscal entre países, o entre provincias de un sistema federal, para atraer inversiones y proyectos vía el otorgamiento de exenciones fiscales en sectores basados en recursos naturales (minero, forestal, otros) y en actividades de reconocido impacto ambiental, constituye otra falla de política que resulta evidente en América Latina y el Caribe” (Acquatella y Bárcena, 2005, pág. 22).

Por su parte, la División de Desarrollo Productivo y Empresarial retomó los trabajos de Ramos (1998 y 2001) para volver al esquema marshalliano-porteriano de las aglomeraciones productivas organizadas en torno a recursos naturales (Guaipatín, 2004; CEPAL, 2005a; CEPAL/IDRC, 2007). La novedad es que se explicitó la tesis del casillero vacío de Fajnzylber, para defender que la cuestión no era tanto el qué (la necesidad de transformación productiva), sino el cómo (CEPAL, 2005a). Si la clave del desarrollo estaba en aumentar la productividad, entonces la capacidad y calidad de los agentes (empresarios) era la cuestión decisiva. Esto planteaba la posibilidad de una tercera vía para salir de la disyuntiva entre dos políticas posibles: “una encaminada a fomentar el empleo en el vasto estrato menos productivo, y la otra [encaminada] a favorecer el reducido segmento más moderno, con la esperanza de absorber mano de obra en actividades de mayor productividad” (CEPAL, 2005a, pág. 233). El inconveniente de la primera era que se requerían cuantiosos recursos para lograr un verdadero impacto, dado el alto número de empresas del estrato inferior, mientras que el de la segunda residía en “el peligro de ampliar aún más las diferencias internas y, por ende, la heterogeneidad estructural” (CEPAL, 2005a, pág. 233).

Frente a ello, la estrategia basada en aglomeraciones productivas concentradas geográficamente a partir de una base de recursos naturales era una de las pocas vías que se vislumbraban “para hacer frente a la heterogeneidad, acortar las distancias entre los segmentos y lograr un verdadero desarrollo del aparato productivo nacional” (CEPAL, 2005a, pág. 234). Se trataba de la tesis de Ramos, pero “prestando debida atención al mismo tiempo a los impactos sociales y ambientales” (CEPAL, 2005a, pág. 234) que este no había tomado en consideración a la hora de “transitar de la aglomeración basada en recursos naturales a la aglomeración madura” (CEPAL, 2005a, pág. 238)⁶⁴. En la primera se exportaban solo bienes primarios sometidos a un grado mínimo de procesamiento local y prácticamente todo lo demás venía del exterior; en la segunda se exportaba una amplia gama de bienes aptos para llegar a mercados exigentes y se incorporaban servicios propios de ingeniería y consultorías especializadas, con capacidad incluso de invertir en el extranjero en el mismo rubro. También, se introducía otra cualificación en el planteamiento de Ramos: lo que este dejaba al albur de la autoorganización del mercado de competidores indiferenciados, ahora se consideraba poco realista, puesto que a partir de estudios de casos se observaba que el apoyo estatal era determinante para formar las aglomeraciones agroindustriales en América Latina, tanto en la fase que suponía incentivar la inversión inicial de las grandes empresas (o

⁶⁴ Para hacer justicia a Ramos, cabe señalar que en su artículo de 1998 comentado anteriormente se distancia de las opiniones que él mismo había defendido en sus escritos previos inspirado en el humanismo cristiano y la doctrina social de la Iglesia: una tercera vía de desarrollo entre el capitalismo de libre mercado y el socialismo de planificación centralizada, basada en una estrategia de crecimiento económico sostenido con equidad (Ramos, 1991).

fase de apoyo público temprano en materia de investigación, extensión, infraestructura, financiamiento e incentivos tributarios), como en la que suponía apuntalar el desarrollo competitivo, cuando el apoyo público ya se redistribuía desde las grandes empresas que lo habían captado inicialmente hacia los pequeños productores. Es más, para que una aglomeración alcanzara el grado de madurez, era necesario que las empresas cooperaran entre sí y que se incluyera a los pequeños productores, lo que trasladaba las políticas públicas desde la oferta hacia la demanda (Guaipatín, 2004). Esta conclusión, pasada por el filtro de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, se tradujo en una serie de acciones empresariales conjuntas que no habrían de surgir de modo espontáneo; por el contrario, casi siempre se requeriría la intervención de una entidad externa a fin de armonizar intereses y visiones de futuro diferentes. Las autoridades nacionales tenían un papel de coordinación, pero debían trabajar con las autoridades locales, las cámaras de comercio y las universidades (CEPAL, 2005a). En conclusión, el debate de si los recursos naturales eran “una dádiva o una maldición” debía dar paso a la cuestión de en qué medida se usaban como “una base para el mejoramiento (*upgrading*) tecnológico” (CEPAL/IDRC, 2007, pág. 71), concepto que implicaba distanciarse de las actividades en que la competitividad dependía de los costos y de que las barreras de entrada fueran bajas, para encaminarse hacia actividades en que la competitividad dependía del uso intensivo del conocimiento (CEPAL, 2008).

En coherencia con todos estos trabajos, en el segundo informe del quinquenio Machinea se apeló a las experiencias históricas de otros países que mostraban la posibilidad de lograr “un desarrollo productivo a partir de los recursos naturales, para luego diversificarse, en mayor o menor medida, en favor de otros bienes y servicios vinculados o no a la base primaria” (CEPAL, 2008, pág. 59). Este enfoque de la teoría del crecimiento basado en productos primarios en que se cuestionaba la tesis de la maldición de los recursos naturales se completaba con el de las ventajas naturales dinámicas, ya que el cambio tecnológico ofrecía ahora una amplia gama de innovaciones en materia de productos y de procesos en el complejo agroalimentario, la minería, los servicios y las energías renovables. En el contexto del auge del precio de los productos básicos, que se preveía duradero, se consideraba que parte de la renta obtenida podría ir a financiar dichas innovaciones y “otras aglomeraciones productivas con posibilidades de competir en los mercados internacionales”, lo que facilitaría cambios ulteriores en la estructura productiva (CEPAL, 2008, pág. 60)⁶⁵. En definitiva, si en el primer informe Machinea no se habían tenido en cuenta los elementos de equidad necesarios para que la

⁶⁵ Como se señala en uno de los trabajos del libro coeditado por Machinea, la clave estaba en la estrategia de diversificar a partir de las ventajas comparativas que representaban los cuantiosos recursos naturales y no en la diversificación de sectores distintos a estos (Manzano, 2008).

estrategia de desarrollo productivo funcionara, en este segundo informe se incluía ya el elemento de mayor equidad. Esto permitiría recuperar la propuesta original de Fajnzylber en clave neodesarrollista, para dejar el camino libre a lo que luego se denominaría la trilogía de la igualdad de la década de 2010 (trilogía que se convertiría en quinteto después de la aprobación de los ODS). Dada la coyuntura internacional alcista (que la crisis financiera interrumpiría transitoriamente en 2008 y 2009), parecía posible que el aumento de la renta asociada al precio de los productos primarios pudiera generar el financiamiento necesario para transformar la estructura productiva y mejorar la equidad, lo cual acercaría a América Latina a “la meta de llenar el ‘casillero vacío’ del crecimiento con equidad que planteó la CEPAL hace ya casi 20 años” (CEPAL, 2008, pág. 328).

4. De la globalización neoliberal al impulso institucional de la agenda ambiental

Así, en el momento mismo de la crisis financiera mundial de 2008 —que en realidad fue una “crisis financiera del Atlántico Norte” (Ocampo, 2014b, pág. 5)—, la CEPAL volvió a su narrativa maestra con la que (re)construiría, en la década siguiente, la nueva versión de la transformación productiva con igualdad (en vez de equidad) y sustentabilidad. Y, como siempre, Sunkel estuvo ahí como referencia intelectual. En realidad, el viejo maestro y auténtica memoria viva de la institución ya lo tenía todo preparado en 2001, cuando presentó una comunicación en la conferencia Latin America Sociology and the Sociology of Latin America en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Florida. Ese texto, publicado en 2005 en inglés y traducido al español un año después (Sunkel, 2005 y 2006), junto con una entrevista realizada por la publicación *Cuadernos del CENDES* en la República Bolivariana de Venezuela (CENDES, 2005), constituye las bases del neodesarrollismo de Sunkel que, según su propia confesión, estaban inspiradas directamente en Prebisch. Si *El desarrollo desde dentro* había surgido de releer la “biblia” de Prebisch desde el lado de la oferta⁶⁶, lo que se necesitaba en el siglo XXI era “un nuevo Prebisch, actualizado, que interprete la globalización y contribuya a orientarnos. En todo caso —añadía Sunkel— eso hemos estado intentando” (CENDES, 2005, pág. 170).

La esencia del proceso de globalización era ampliar, intensificar y profundizar la economía de mercado. Y este nuevo sistema o modelo mercadocéntrico nacional e internacional estaba teniendo en general resultados muy desalentadores, entre ellos, los siguientes:

⁶⁶ “Hay que generar una oferta desde dentro, el impulso de oferta desde dentro para producir hacia fuera. En cambio, el desarrollo hacia adentro es debido a la concepción keynesiana de demanda” (CENDES, 2005, pág. 166).

... crecimiento lento e inestable, bajas y fluctuantes tasas de inversión, elevado desempleo y precarización del empleo, creciente subempleo y marginalidad, pobreza persistente, desindustrialización y retroceso a la especialización primario-exportadora, elevada y creciente concentración en empresas extranjeras, creciente desigualdad, y las consecuencias de todo ello en crecientes problemas de gobernabilidad democrática (CENDES, 2005, pág. 157).

Tales resultados eran producto de la aplicación de una política económica que formaba parte de un proyecto ideológico de mayor alcance —el neoliberalismo—, el cual provocaba un profundo rechazo en América Latina por razones evidentes, a saber:

... privilegia extraordinariamente todo lo privado a expensas de lo público, con gran concentración de riqueza, ingreso y poder en pocas manos y la consiguiente marginalización de gran parte de la población, particularmente de aquella que proviene de orígenes étnicos diferentes de los grupos dominantes... Todo se mercantiliza, los espacios y los intereses públicos desaparecen o se debilitan, la solidaridad social se extingue, la polarización y la exclusión se agudizan, especialmente en relación con los segmentos más débiles de la población en términos raciales o étnicos... [etarios] (jóvenes y viejos), de género (mujeres), inmigrantes (Sunkel, 2006, págs. 33-34).

Pero la globalización propulsada por la maquinaria neoliberal no era un fenómeno lineal, sino dialéctico, porque esos efectos hacían que el “péndulo binario” se volcase de nuevo hacia el Estado (Sunkel, 2006, pág. 18): “se requiere la acción pública del Estado en el frente de la acumulación, en el desarrollo productivo, es imperativo actuar en lo social, etc. porque el modelo de mercado ha fracasado en todos los sentidos” (CENDES, 2005, págs. 157-158). Ahora bien, no se trataba de regresar al período Estadocéntrico del pensamiento estructuralista (la historia no era reversible) y era imposible volver atrás porque el entorno internacional había cambiado completamente. Para Sunkel, se necesitaba la acción pública del Estado, porque había que hacer importantes correcciones al modelo de mercado, pero, en un mundo globalizado, había que renovar las formas de acción del Estado. En definitiva, el gran desafío prioritario era recuperar la política como acción pública innovadora para establecer un “nuevo equilibrio” que lograra “complementar Estado y mercado en el contexto de la globalización” (Sunkel, 2006, pág. 24). En esto debía consistir el proyecto nacional de desarrollo de los países de América Latina, que debían mirarse en el espejo de los países del Sudeste Asiático, los cuales habían concebido otra forma de inserción mediante políticas nacionales para integrarse al mercado global con “un Estado fuerte, pero eficiente, y preocupado además por la distribución del

ingreso” (CENDES, 2005, pág. 162). Dado que los países de América Latina históricamente habían carecido de un sector de producción de bienes de capital e innovación tecnológica, la única vía de acumulación era el sector exportador (“exportar o morir sigue siendo nuestra penitencia”) y, dado que ese sector estaba muy concentrado en unos pocos productos básicos, “si quisiéramos llegar a una inserción dinámica a la globalización tendríamos que tener un proyecto de diversificación de exportaciones” con “un mecanismo de asignación de parte de los recursos generados por las exportaciones para ese fin y no para el consumo” (CENDES, 2005, págs. 163, 164). Por ello era esencial el Estado, pero un Estado con un proyecto de país. En palabras de Sunkel:

Además, surge la imperiosa necesidad de que el Estado asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una visión estratégica nacional de mediano y largo plazos destinada prioritariamente a atenuar la heterogeneidad estructural y su reproducción, que sirva de marco orientador para ordenar y reordenar los incentivos y desincentivos coherentes con esa visión, y comprometer constructivamente, mediante el diálogo y la concertación, a todos los sectores sociales y políticos con esas estrategias (Sunkel, 2006, pág. 36).

Y en esta nueva concepción sociocéntrica del desarrollo, en la que el Estado y el mercado solo eran medios para un fin superior —esto es, el bienestar de las personas— es donde entraba la relación entre medio ambiente y recursos naturales, por un lado, y comercio exterior, por el otro. Porque el Estado, en su función de orientar y regular el mercado, debía hacer frente a las demandas económicas insatisfechas derivadas de la pobreza, la inequidad y el deterioro de la calidad de vida que el mercado era incapaz de resolver por sus “insuficiencias dinámicas, sociales y ambientales”; y debía hacerlo mediante la transformación productiva, con vistas a “una inserción dinámica en la economía internacional”, que se encontraba en acelerado proceso de globalización (Sunkel, 2006, págs. 38 y 41). La globalización no solo obligaba a “crear capacidad endógena” (la cuestión de qué producir), sino a tener productos y procesos ambientalmente sostenibles (la cuestión de cómo producir) (CENDES, 2005, pág. 167).

Resulta más que notable el paralelismo entre los planteamientos de Sunkel y el enfoque de los espacios para políticas sobre las estrategias de desarrollo sostenibles apoyadas en el comercio (Corrales, 2007a y 2007b), que surgió en 1999 a propósito de una reclamación de Venezuela ante la OMC en el marco de las negociaciones de un acuerdo de inversión con los Estados Unidos. El paralelismo se basa en la orientación común neodesarrollista y en la manera como se analiza la relación entre comercio y desarrollo sostenible. El objetivo general del proyecto, acogido primero

por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Comunidad Andina, y luego por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, era poner el comercio al servicio del desarrollo (humano) sostenible, esto es, ampliar de forma efectiva las oportunidades de la mayoría de los ciudadanos y usar los recursos naturales y del ambiente de manera sustentable (Corrales, 2007a; véase el texto 51 del anexo). La tesis defendida era la siguiente: “hacen falta Espacios para que los países en desarrollo puedan aplicar políticas activas del lado de la oferta, combinándolas con la liberalización comercial, a fin de modificar favorablemente las condiciones de su inserción económica internacional” (Corrales, 2007a, pág. 74).

En el enfoque de los espacios para políticas se cuestionaba el régimen internacional de comercio por el cambio en el estilo de regulación que se produjo con la creación de la OMC: si hasta entonces el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) se había centrado en lo que los gobiernos no debían hacer (regulación negativa), con la OMC se mandataba lo que los gobiernos tenían que hacer (regulación positiva) y se invadía parte del espacio autónomo de estos, que es el que históricamente había permitido que en varios países se transformara la estructura productiva y se repartieran los beneficios del crecimiento del comercio de forma equitativa (Corrales, 2007b). Lejos del mantra neoliberal de que “la mejor política de desarrollo productivo es no tener ninguna política” (Corrales, 2007a, pág. 67), había que negociar los acuerdos internacionales de comercio para que permitieran aplicar políticas activas del lado de la oferta, “dirigidas a generar capacidades tecnológicas y promover complementariedades y encadenamientos” (Corrales, 2007b, pág. 17), esto es, “políticas de competitividad para el desarrollo sostenible” (Corrales, 2007a, pág. 14). En la creación de ese espacio para políticas de desarrollo sostenible, el Estado debía influir en cuatro procesos clave: i) la matriz productiva, ii) la matriz distributiva, iii) el modo de inserción internacional y iv) los desequilibrios que todo ello podía generar en el medio natural. Todos estos procesos tenían que ver con la sostenibilidad ambiental en la medida en que en las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio se debían combinar, por un lado, “el crecimiento sostenido basado en agregar valor y en superar limitaciones de diversificación”, y, por otro lado, el cambio de las tendencias de especialización en “exportaciones ambientalmente sensibles”, la introducción de “prácticas ambientales amigables” y el aprovechamiento sostenible de las “ventajas basadas en la biodiversidad” con las que contaban muchos países en desarrollo (Corrales, 2007a, pág. 16). La existencia de problemas ambientales serios, algunos de los cuales estaban directamente relacionados con el comercio internacional, debía aprovecharse para hacer un movimiento estratégico que, por una parte, incorporara de manera explícita y efectiva fines y

políticas ambientales en las políticas de competitividad y comercio, y que, por la otra, permitiera implementar paquetes de políticas activas en las cuales las mejoras ambientales se convirtieran en ventajas competitivas. Es decir que, al parecer, había una oportunidad cierta que la región podía aprovechar mediante la implementación de “estrategias de sostenibilidad ambiental en el marco de las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio” (Corrales, 2007a, pág. 98).

Después de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, la agenda ambiental perdió ímpetu frente a la agenda antipobreza de los ODM. Sin embargo, la CEPAL intentó en esos años elevar el perfil de la primera e hizo una contribución fundamental con su propuesta regional de indicadores complementarios al Objetivo 7 (“garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”). Esto fue el resultado de un ejercicio de reflexión previa en que la CEPAL se planteó integrar, coordinar y dotar de coherencia y visión de largo plazo al conjunto de políticas públicas que ponían en práctica los distintos sectores y niveles de gobierno al servicio del desarrollo sostenible a nivel regional, pasando del cortoplacismo reactivo a la visión estratégica y propositiva (CEPAL, 2004b). Para ello, se aprobaron tres actuaciones: i) dar seguimiento a los distintos componentes de la agenda internacional de desarrollo sostenible (agua, saneamiento y asentamientos humanos; energía, desarrollo industrial, contaminación del aire y cambio climático, y problemática de los pequeños Estados insulares en desarrollo); ii) promover la integración de las políticas públicas para la sostenibilidad (políticas urbanas y de desarrollo territorial; políticas fiscales y políticas ambientales; política comercial y objetivos de desarrollo sostenible; políticas para el desarrollo productivo y políticas ambientales)⁶⁷, y iii) medir los avances en materia de sostenibilidad del desarrollo (CEPAL, 2004b). En este punto, se recordaba que la línea roja infranqueable de la sostenibilidad débil seguía en su sitio (“la disociación entre el crecimiento de la economía y el consumo de recursos naturales y la emisión de contaminantes”) y que el Objetivo 7 era “plenamente compatible con el concepto de disociación” (CEPAL, 2004b, pág. 5).

⁶⁷ Este tema ya había sido tratado por Bárcena y de Miguel (2003), con especial énfasis en la integración de los Ministerios de Finanzas y Medio Ambiente. También lo había tratado Ocampo (2003), que defendió un nuevo pacto fiscal destinado al desarrollo ambiental, pacto entendido, en uno de los informes clave de su quinquenio, como el acuerdo sociopolítico básico que legitimaba el papel del Estado y el ámbito y el alcance de las responsabilidades gubernamentales en la esfera económica y social (CEPAL, 1998). Sobre la integración de las políticas ambientales y fiscales se celebraron, además, tres talleres regionales de política fiscal y medio ambiente en la sede de la CEPAL, organizados por la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, con el apoyo del Departamento de Finanzas Públicas del FMI y la Dirección de Medio Ambiente de la OCDE, a partir de un proyecto patrocinado por el PNUD y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Las principales conclusiones se recogieron en Acquatella y Bárcena (2005).

Con estos antecedentes y la primera evaluación quinquenal sobre los ODM⁶⁸, el trabajo de la consultora Rayén Quiroga (2007), referente de la ecología política feminista latinoamericana (Quiroga, 2003), estiró al máximo el marco conceptual y estadístico en que venía constreñida la sostenibilidad en los ODM. Su propósito era dar cuenta, de un modo más adecuado, de la situación de la sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe mediante un “análisis crítico de los indicadores y metas” del Objetivo 7 y una metodología rigurosa y participativa, a fin de presentar una propuesta de indicadores regionales complementarios y adicionales, con sus respectivos mandatos (Quiroga, 2007, pág. 8). Desde el punto de vista del pensamiento, más que la propuesta en sí, lo que interesa es la revisión del marco conceptual sobre medio ambiente, desarrollo sostenible y sostenibilidad, tras la cual la autora se inclinaba por el concepto sistémico y relacional de sostenibilidad del desarrollo de la economía socioecológica (Quiroga, 2007; véase el texto 52 del anexo). En coherencia con ello, las metas e indicadores del Objetivo 7 se consideraron muy generales: se referían “al impacto del desarrollo en algunas variables ambientales asociadas a acuerdos internacionales y no a una concepción más integrada sobre sostenibilidad del desarrollo en la región” (Quiroga, 2007, pág. 45). Por tanto, el cumplimiento de las metas no garantizaba que la región se encaminase hacia la sostenibilidad del desarrollo. Se necesitaba “aterrizar” los indicadores y las metas a la realidad regional latinoamericana y caribeña, cuyo desarrollo económico y social dependía al menos parcialmente de los recursos naturales (bosques, tierras, aguas, recursos del borde costero y recursos escénicos, entre otros) y todo tipo de servicios ambientales (Quiroga, 2007, pág. 48). Los problemas prioritarios no eran todavía el cambio climático y el adelgazamiento de la capa de ozono, sino “la pérdida de biodiversidad, la contaminación de [las aguas] interiores y del borde costero, la degradación de tierras y la deforestación, la contaminación atmosférica en las principales urbes de la región y la ocurrencia cada vez más frecuente e intensa de desastres naturales” (Quiroga, 2007, pág. 49).

Esta última opinión se fue matizando progresivamente después de la crisis financiera internacional de 2008. Como señalaría más tarde Bárcena, esta crisis mostró las debilidades del patrón de crecimiento anterior, que reflejaba un problema más amplio: “un cambio de época en el comportamiento de la economía mundial y de sus efectos en la trayectoria del desarrollo de nuestra región”, cambio que venía marcado por la agudización de la desigualdad en muchas economías en desarrollo y por “la acelerada destrucción del medio ambiente como consecuencia del cambio climático” (Bárcena, 2018b, pág. 7). El cambio climático ponía en peligro la seguridad climática, un bien público

⁶⁸ Dicha evaluación, coordinada por Bárcena, se inscribió en el tema de la desigualdad también en lo referido al Objetivo 7: para que el desarrollo fuera sostenible, “la equidad debía considerarse en su doble aspecto, intrageneracional e intergeneracional” (CEPAL, 2005b, pág. 10), de ahí “la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en todas las políticas económicas y sociales” (CEPAL, 2005b, p. xxiii).

global que se debía proteger, lo que exigía la entrada en funcionamiento de un nuevo orden multilateral con más peso de los países emergentes y renovaba el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, puesto que los países de América Latina y el Caribe, que contribuían poco a la generación de las emisiones mundiales (apenas el 12% según los datos disponibles en ese momento), sufrían de manera desproporcionada las consecuencias del calentamiento global (Bárcena, 2009). En el trabajo coordinado por el director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Joseluis Samaniego (2008), se describieron esas consecuencias múltiples a nivel sectorial en relación con el sector primario (y sus distintas ramas), la industria, el turismo o el comercio. Tales efectos serían tanto más graves cuanto más se demoraran las repuestas de adaptación y mitigación, porque los problemas no parecían “urgentes”, dado el horizonte temporal de las proyecciones. En todo caso, para el comercio, las nuevas restricciones motivadas por el contenido de carbono de los bienes y servicios, incluido el transporte, se preveían como algo inminente, que reclamaba un cambio tecnológico de grandes proporciones (Samaniego, 2008).

A esas alturas ya era un hecho que la temática ambiental volvería a dominar las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible en la siguiente década: de las 14 menciones del cambio climático que había en el informe regional de monitoreo de los ODM de 2005 (CEPAL, 2005b), se pasaría a 70 en el informe de 2010 (CEPAL, 2010b)⁶⁹, si bien en este se seguía reconociendo que, aunque el cambio climático era un fenómeno sumamente relevante que merecía políticas específicas, el núcleo de la sostenibilidad ambiental del desarrollo se relacionaba con “la pérdida de biodiversidad asociada a algunas de las principales actividades económicas de la región” (CEPAL, 2010b, pág. 2). Al margen de estas matizaciones, lo importante es que el informe final de 2015 sobre los ODM ya se concibió como un “punto de partida” para los ODS, y se reconoció que estos iban “más allá de una agenda de desarrollo” al expresar “una aspiración y un profundo avance civilizatorio marcado por este singular cambio de época que atraviesa la humanidad” (CEPAL, 2015a, págs. 7 y 8).

D. La era de los conflictos (década de 2010): la transversalización de lo ambiental y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La crisis financiera del Atlántico Norte no interrumpió el superciclo de los precios de los productos intensivos en recursos naturales merced a la demanda alentada por China. Así, para algunos, los años finales del decenio

⁶⁹ Del conteo se excluyen la bibliografía, los epígrafes y los títulos, así como los pies de cuadros y gráficos.

idílico que había empezado en 2003-2004 fueron los del Consenso de los *commodities* (Svampa, 2013); para otros, fueron años que permitieron que la recesión fuera más leve y la recuperación más rápida (Bárcena, Bielschowsky y Torres, 2018) gracias a que el auge de China y a que la resistencia del gigante asiático frente a la crisis premiaron a la “lotería de los *commodities*” en América Latina (Gallagher, 2016, pág. 18). En cualquier caso, en la región se inició la década de 2010 retomando el crecimiento. Entonces cundió la idea, compartida ampliamente por la CEPAL, la UNCTAD, el Banco Mundial y parte de la academia, de que la hipótesis de la maldición de la abundancia no era un destino (Domínguez y Caria, 2016)⁷⁰, sino que podía convertirse en una “ventana de oportunidad” para emprender una ruta de “desarrollo basado en los recursos naturales” (Pérez, 2010, pág. 125). Concretamente, la estrategia implicaba

...el escalamiento tecnológico constante de las actividades basadas en recursos naturales y la mejora gradual del perfil de las exportaciones mediante innovaciones continuas en productos, procesos y actividades auxiliares, sobre todo con la visión de crear nichos de alto valor diferenciándolos de los tradicionales mercados de productos básicos (*commodities*) (Pérez, 2010, pág. 128).

Este discurso del mejoramiento/escalamiento se mantuvo firme incluso cuando los precios de los productos básicos empezaron a bajar, pero la ventana no estaría abierta permanentemente, sino por tiempo limitado, quizás diez años, como había dicho la economista venezolana (Pérez, 2010), así que la maquinaria del pensamiento se puso a trabajar a toda prisa.

En un principio, y a los efectos de la inserción internacional, se consideró “la abundante dotación de recursos naturales como activo estratégico”: lo que antes se había criticado como “reprimarización” (a consecuencia del dinamismo de la demanda asiática y sobre todo china) ahora se veía como “un factor de resiliencia y capacidad de crecimiento para la región” (CEPAL 2011, págs. 22, 115 y 134), y se recomendaba el diseño de mecanismos que aseguraran una inversión eficiente de las rentas extraordinarias de los recursos naturales en esa época de precios altos e incluso que se crearan empresas estatales en el sector minero que, como la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), sirvieran de “testigos para transparentar rentabilidades y costos” a fin de maximizar las rentas correspondientes (CEPAL/UNASUR, 2013, págs. 8 y 90). En 2014, antes de que los precios de los productos básicos iniciaran su caída en la segunda mitad de ese mismo año, se volvió a echar mano del mantra de la diversificación económica a partir de la base de los recursos

⁷⁰ “La maldición de los recursos naturales no es un resultado inexorable en los países que disponen de ellos en abundancia. Lo decisivo son las estructuras económicas, sociales y políticas que se construyen durante su apropiación y explotación” (Bértola, 2015, pág. 268).

naturales, “usándolos como palanca para elevar la complejidad de la base productiva y evitar la reprimarización”, y se hizo asimismo un llamado a aprovechar las “insospechadas oportunidades” que la expansión de la demanda mundial de materiales, energía y alimentos, especialmente en Asia, abría para la región (CEPAL, 2014b, pág. 109). Pero una vez que los precios entraron en fase de caída, se reconoció que el mejoramiento/escalamiento tecnológico de los recursos naturales no había funcionado⁷¹:

La actual coyuntura pone de manifiesto que la región como un todo no ha sido capaz de agregar suficiente valor a sus exportaciones de recursos naturales, ya sea mediante un mayor procesamiento de esos recursos, la incorporación de adelantos tecnológicos que permitan diversificarlos o la generación de nuevas exportaciones de servicios asociadas a los conocimientos técnicos regionales en actividades como la minería, la agricultura y la silvicultura. En este ámbito, hay un gran déficit de la política industrial que es preciso subsanar, ya que la estructura de incentivos durante el período de altos precios de las materias primas no impulsó al sector empresarial a invertir significativamente en esa línea (CEPAL, 2015b, pág. 55).

En 2016, tras la aprobación de la Agenda 2030, se siguió insistiendo en el balance positivo del período de bonanza, ahora por defecto, pues al cambiar el ciclo de los precios de los productos primarios, se detuvieron los avances en materia de reducción de la pobreza, la mejora de la distribución del ingreso y la incorporación al consumo de una parte importante de la población previamente marginada (CEPAL, 2016b).

La pregunta que surge a la vista de todo ello es cuánto de la conflictividad social y las tensiones políticas que se agudizaron en estos dos últimos años tiene que ver con el desfase entre el aumento de las demandas sociales y la disminución de la capacidad de los gobiernos para atenderlas (CEPAL, 2016b), y cuánto se debe a la “conciencia irritada” de las movilizaciones contra la degradación del medio ambiente que proliferaron en forma de conflictos ambientales en la región y que venían de mucho antes (Martínez-Alier, Sejenovich y Baud, 2015, pág. 67). Por supuesto, la CEPAL no fue sorda a esta última realidad y propuso una “nueva gobernanza ambiental” (Canal y otros, 2010, pág. 132) o “nueva gobernanza de los recursos naturales” (Altomonte y Sánchez, 2016), orientada “al

⁷¹ Calzada y Foster-McGregor (2018) luego comprobaron empíricamente esta afirmación en relación con el período 1995-2011 en Chile, la Argentina, el Brasil, el Perú, Colombia y México, y concluyeron que se necesitaban políticas activas más fuertes que estimularan los enlaces con los sectores clave para promover la innovación y el mejoramiento tecnológico necesarios para desarrollar economías basadas en el conocimiento y el crecimiento de base amplia. Ello coincide en lo fundamental con el balance de Ocampo (2017), para quien se precisa una estrategia activa que tenga por objeto diversificar la producción con una política explícita de reindustrialización, pero también con un compromiso destinado a explotar plenamente los enlaces y las oportunidades tecnológicas que la riqueza de recursos naturales de la región proporciona.

mejoramiento de la gestión pública de los conflictos socioambientales que surgen en el desarrollo de los sectores de explotación de recursos naturales” y, sobre todo, en el desarrollo de grandes proyectos (CEPAL/UNASUR, 2013, pág. 8; CEPAL, 2013c, pág. 11), en la creencia tecnocrática de que resultaba posible “conciliar las legítimas demandas sociales de los grupos afectados con el desarrollo económico sostenible de las ventajas comparativas nacionales” (Altomonte y Sánchez, 2016, pág. 246). Esta nueva faceta de la gobernanza debía complementar la buena gobernanza centrada en políticas soberanas de los países sobre la propiedad de esos recursos y la apropiación y distribución de sus rentas para maximizar su contribución al desarrollo (CEPAL, 2012a), que ahora se modernizaba intentando hacer más progresivo el régimen fiscal sobre dichos recursos (a medida que se alcanzaran niveles superiores de rentabilidad) y, como ya había planteado Mamalakis (1978), buscando reproducir el capital natural no renovable para convertirlo en un acervo de capital renovado (véanse también Gómez, Jiménez y Morán, 2015; Altomonte y Sánchez, 2016). Por tanto, el dilema, como en el pasado, reflejaba la causa común de la conflictividad:

...la dificultad de avanzar hacia un estilo de desarrollo que logre gobernar en forma inteligente los recursos naturales, que conjugue la expansión del bienestar con mejores servicios públicos para todos y que reduzca de manera sustancial la concentración de la riqueza y la desigual apropiación del crecimiento económico entre los distintos actores productivos (CEPAL, 2014a, pág. 16).

Pero el diablo también estaba en los detalles: un concepto de sostenibilidad en que no se acababa de aclarar si se preservaba la parte del capital natural que cumplía funciones críticas, como parecen sugerir algunas referencias anecdóticas a la “integridad ecológica” (CEPAL, 2014a, pág. 336; CEPAL, 2016a, pág. 26) y a los “ecosistemas críticos” (CEPAL, 2014a, pág. 55), o un concepto de sostenibilidad muy débil asociado a la sustitución del capital natural no renovable por el “capital perdurable” (CEPAL, 2013c, pág. 10; CEPAL/UNASUR, 2013, pág. 13; Altomonte y Sánchez, 2016, págs. 61, 145, 243). De ahí la ambigüedad de la afirmación siguiente:

... el cambio estructural con igualdad requiere que se implementen medidas de política que favorezcan la transformación del capital natural no renovable en otras formas de capital perdurable, como capital humano —mediante educación y capacitación—, infraestructura, innovación y desarrollo tecnológico, junto con un manejo óptimo de los activos financieros, que permita en el largo plazo alcanzar un crecimiento sostenible y un desarrollo económico inclusivo más allá del ciclo de vida de dichos recursos (Altomonte y Sánchez, 2016, pág. 246).

1. Distanciamiento respecto del orden verde de Río+20 y la agenda post-2015

Sea como fuere, el tono de la séptima y última década del pensamiento de la CEPAL se desarrolló sobre el trasfondo de la crisis de época o de lo que se consideró un patrón de globalización concentrador de la riqueza y el ingreso, deletéreo para el medio ambiente (CEPAL, 2010a): “el desarrollo no puede seguir perpetuando la pobreza y la desigualdad, ni deteriorando permanentemente los recursos naturales y los ecosistemas” (CEPAL, 2012b, pág. 11). La consciencia de que “vivimos, probablemente, el momento que requiere el cambio más radical, en tiempos más comprimidos, que ha enfrentado la humanidad respecto de sus formas de producir y consumir” (CEPAL, 2012a, pág. 19) llevó a intentar transversalizar la sostenibilidad ambiental dentro del encuadre de la igualdad (De Miguel y Tavares, 2015). Desde la División de Estadística y Proyecciones Económicas salió una primera propuesta para ampliar, mediante la perspectiva relacional y sistémica de la sostenibilidad ambiental del desarrollo (en la que novedosamente se incluyó la perspectiva de los conflictos ambientales), el marco conceptual de componentes y dimensiones del sistema de indicadores de la cohesión social de la CEPAL que se había elaborado en la década anterior (Canal y otros, 2010). En este documento se recomendaron varios indicadores de sostenibilidad fuerte para medir las brechas ambientales, como la huella ecológica y el Índice de Felicidad del Planeta (*Happy Planet Index*), en cuyo denominador está incluida la primera, aunque lo más novedoso fue el abordaje de las diferentes dimensiones de la conflictividad socioambiental como elemento crítico que comprometía la cohesión social, pero que también la podía hacer avanzar si se gestionaba correctamente (Canal y otros, 2010; véase texto 53 del anexo).

En la misma línea de integración de lo ambiental en la agenda de desarrollo, la igualdad se incluyó en el título del informe de monitoreo de los ODM de 2010. Al analizar “el bienestar de las generaciones futuras mediante un desarrollo sostenible”, se aclaró que ello se refería “a la dimensión de la igualdad intergeneracional” que exigía “cambios estructurales en los patrones de producción y consumo y en las políticas públicas” (CEPAL, 2010b, pág. xx). Pero, debido a la mayor incertidumbre derivada de la crisis financiera, era recomendable tener en cuenta, además de la igualdad, “las condiciones para la inserción de la región en el comercio internacional basada en un desarrollo ambientalmente sostenible” (CEPAL, 2010b, pág. xxi). En definitiva, el paradigma del desarrollo sostenible contenido en el Objetivo 7 debía “ocupar un lugar central en la agenda del desarrollo con igualdad” (CEPAL, 2010b, pág. 16; véase texto 54 del anexo), pero dentro de un orden: el definido por la sostenibilidad débil, orden que había caracterizado el pensamiento de la CEPAL desde la Cumbre de Río y que ahora empezaba a expresarse bajo el lema de la economía verde.

En efecto, una vez que el PNUMA (2009) lanzó la idea de cara a Río+20, y el PNUD decidió que América Latina y el Caribe era una “superpotencia de biodiversidad” (PNUD, 2010)⁷², la CEPAL empezó a hablar de “emprendimientos verdes”, del “crecimiento verde” y de “modificar los sistemas de producción y de consumo para transitar en forma paulatina hacia una economía verde”, (CEPAL, 2010b, págs. 17 y 372). Ahora bien, la interpretación de este concepto estaba filtrada por el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas: la alternativa de una economía verde que incrementaba y privilegiaba el bienestar humano y la equidad social, a la vez que reducía significativamente los riesgos ambientales y las escaseces ecológicas, frente al legado del modelo económico de los países desarrollados, a saber, el de una economía marrón que parcializaba, contaminaba, excluía y destruía. Y la clave de dicha alternativa era reducir la intensidad energética (la energía consumida por unidad de PIB), que reflejaba “la eficiencia de los países en el uso de la energía, así como, en general, su estructura económica sectorial, incluyendo el contenido carbónico de los bienes importados y exportados” (CEPAL, 2012b, pág. 74). En definitiva, se proponía “el desacople en el uso de energías contaminantes” y, más ampliamente, “desvincular el crecimiento económico de la creciente utilización de recursos naturales” (CEPAL, 2013a, págs. 12 y 92).

En el documento final de la Conferencia Río+20, *El futuro que queremos*⁷³, se expuso la hipótesis performativa del círculo vicioso pobreza-deterioro del medio ambiente, con nada menos que 66 menciones a la primera de las dos variables, la pobreza, casi siempre asociada a las acciones de erradicar, liberar, reducir o superar, y se subrayaba que ello era “condición indispensable del desarrollo sostenible” (Naciones Unidas, 2012, pág. 1). La desigualdad o igualdad (sobre todo de género u horizontal, y, anecdóticamente, la desigualdad social y la económica vertical) se mencionaba en 32 ocasiones, menos de la mitad de veces que la pobreza. El documento se modernizó respecto a la Cumbre de Río mediante la incorporación de la economía verde, adjetivo este último que se repetía 26 veces en la declaración y que algunos analistas políticamente muy cualificados consideraron una trampa o eufemismo (Correa y Falconí, 2012). En *El futuro que queremos* se llamaba a implementar una agenda de objetivos de desarrollo sostenible basada en todo el acervo de Río+20 contenido en el Programa 21: el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el

⁷² En el trabajo académico de apoyo a este documento de política, que contó con la colaboración de la CEPAL, el PNUMA, la UNCTAD y la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se habla de mercados, productos, impuestos, inversiones, negocios, sistemas de certificación, actitudes, turistas y hasta alimentos verdes, así como del reverdecimiento (*greening*) empresarial y vacacional, y de los planes nacionales de desarrollo (Bovarnick, Alpizar y Schnell, 2010).

⁷³ Véase Naciones Unidas (2012).

Desarrollo Sostenible y la propia declaración de Río+20 (Naciones Unidas, 2012). Finalmente, se incluía el apoyo a las alianzas público-privadas y a la ideología de la responsabilidad social empresarial y, aunque se eliminó la referencia a la globalización que se hacía en la declaración de la Cumbre para la Tierra, se recogió la oda correspondiente en un epígrafe sobre el comercio internacional considerado como potenciador del “desarrollo y el crecimiento económico sostenido”, siempre y cuando el régimen internacional se acercara a un ideal inexistente: “un sistema comercial multilateral, universal, reglamentado, abierto, no discriminatorio y equitativo, así como una liberalización del comercio coherente”, libre de los subsidios que distorsionaban el comercio y el comercio de bienes y servicios ambientales (Naciones Unidas, 2012, pág. 58).

La CEPAL tomó cierta distancia de este enfoque de modernización ecológica cada vez más desdibujado, y el crecimiento verde solo tuvo una presencia anecdótica y volátil en el quinteto de la igualdad, frente al desarrollo sostenible y, sobre todo, los estilos de desarrollo (véase el cuadro II.4)⁷⁴.

Cuadro II.4
Referencia a la economía verde, el desarrollo sostenible y el estilo de desarrollo
en el quinteto de la igualdad, 2010-2018
(En número de referencias)^a

Informes	Economía ^b verde	Desarrollo sostenible	Estilo de desarrollo
CEPAL (2010a)	-	2	2
CEPAL (2012a)	5	8	1
CEPAL (2014a)	10	22	12
CEPAL (2016a)	7	16	64
CEPAL (2018c)	4	21	27

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por recorrer”, Santiago, 2010; *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, 2012; *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, 2014; *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, 2016; *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, 2018.

^a En el conteo se excluyen las menciones en la bibliografía, los epígrafes, los títulos y los pies de cuadros y gráficos, o en los nombres de instituciones, iniciativas o agendas.

^b Crecimiento, empleo o también tecnología.

Ya se ha visto que en el informe regional de monitoreo de los ODM de 2010 se incluyó expresamente el término igualdad en el subtítulo (CEPAL, 2010b), frente a la ambivalencia del informe de 2005, donde no estaba clara la distinción crucial entre igualdad y equidad, que la propia

⁷⁴ No obstante, en 2017 aparecieron sendos informes patrocinados por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC) del Canadá sobre ecoinnovación (Rovira, Patiño y Schaper, 2017) e indicadores de producción verde (Cervera-Ferri y Ureña, 2017) para la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

CEPAL especificaría enseguida⁷⁵. Teniendo en cuenta la intensidad que tomó esta preocupación a partir de la crisis financiera de 2008, la CEPAL pudo recuperar en su séptima década el “pensamiento propio sobre el desarrollo”, para reconstruir un discurso “genuinamente regional” y autónomo si se compara con el de la década anterior, tal y como expresó Alicia Bárcena en su discurso inaugural ante la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2011 (Bárcena, 2013, pág. 90). Ahí, la Secretaria Ejecutiva lanzó la idea de “crear una plataforma regional de desarrollo sostenible en donde podamos replantear un cambio” a partir de la recuperación del acervo de “pensamiento crítico” de la CEPAL, “que ha sabido cuestionarse y renovarse en torno a conceptos como centro-periferia, el casillero vacío, la heterogeneidad estructural, los estilos de desarrollo, el desarrollo endógeno, la competitividad auténtica, el pacto fiscal y la hora de la igualdad” (Bárcena, 2013, pág. 90).

La propia Bárcena (2010) firmó el artículo para fijar el nuevo rumbo de lo que sería una “trilogía de la igualdad” (Bárcena, 2016, pág. 51), que luego se convirtió en quinteto para el 70 aniversario de la institución. Las dos hipótesis de partida de este trabajo fueron las siguientes: que “la crisis pone fin a ‘un estilo de desarrollo’ y abre nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental”, y que “el Estado debe volver a jugar un papel en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región” (Bárcena, 2010, pág. 8). Se trataba de una reivindicación del programa de Sunkel (1999): el llamado a recobrar la planificación estratégica y de escenarios que este había hecho entonces y que había sido uno de los aportes más importantes de la CEPAL estructuralista se traducía ahora en la necesidad de reconstruir las capacidades del Estado que le permitieran recuperar la planificación estratégica de políticas de largo plazo, ampliar los espacios para la política fiscal y diseñar instrumentos adecuados para afrontar los desafíos estructurales que pesaban sobre el patrón de desarrollo de la región, como los siguientes:

...la necesidad de reconstruir aquellas capacidades del Estado que le permitan recuperar la planificación estratégica de políticas de largo plazo, ampliar espacios para la política fiscal y diseñar instrumentos adecuados para afrontar los desafíos estructurales que pesan sobre el actual patrón de desarrollo de la región (Bárcena, 2010a, pág. 8).

⁷⁵ “A diferencia de la noción de equidad, la de igualdad connota no solo menores brechas en cuanto a oportunidades, sino un claro compromiso redistributivo del Estado respecto de los frutos del desarrollo, mayor equilibrio en dotación de factores y en cómo estos se apropian de los aumentos de productividad, un marco normativo explícito de derechos sociales que obligan a pactos fiscales en torno a prestaciones con vocación universalista, y una mayor apertura a pensar no solo ‘pisos mínimos’ sino también ‘techos máximos’. Esto último, sobre todo, en una región como la nuestra, donde la concentración del ingreso y la riqueza en el último percentil suele ser, en términos proporcionales y en comparación con otras regiones, desmesurada” (CEPAL, 2012a, pág. 14).

Dicho patrón de desarrollo se caracterizaba por la persistencia de importantes brechas sociales, productivas, fiscales y ambientales que era necesario cerrar: toda una vuelta a las esencias de Prebisch. El cierre de las brechas ambientales —concretadas en los indicadores de producción baja en carbono y eficiencia energética— sería no solo una condición de la viabilidad del crecimiento y el bienestar de las generaciones futuras, sino también de la competitividad y la inserción internacional, dadas las restricciones vinculadas al contenido de carbono de los bienes que se establecían en el régimen de comercio internacional. Para establecer un “nuevo patrón de desarrollo virtuoso y sostenible en el tiempo”, esto es, “con el menor consumo de energía por unidad de producto y con menores impactos sobre el medio ambiente, se requería “un proceso de cambio estructural que permita reducir las diferencias de productividad con respecto a los países más desarrollados (convergencia productiva)”, lo que se definía como “convergencia sostenible” (Bárcena, 2010, pág. 22; véase el texto 55 del anexo). Esa “transformación de la estructura productiva” era además un imperativo derivado de las medidas para combatir el cambio climático que se estaban imponiendo en el frente comercial y que exigían “cambios en las formas de producir y consumir y en las formas de generación y uso de la energía, que hacen de la huella de carbono una variable principal en la competitividad de los países” (Bárcena, 2010, pág. 26). Tales cambios, concretados en las políticas de adaptación y mitigación, requerían de una planificación de largo plazo. La sostenibilidad y la nueva normativa comercial podían convertirse en una nueva restricción para el crecimiento económico de América Latina, pero también en una oportunidad “para renovar las infraestructuras, mejorar los procesos productivos y tecnológicos orientados a la creación de modos de transporte más eficientes, y lograr formas de producción con menor emisión de gases, entonces puede abrirse un nuevo horizonte de crecimiento de largo plazo” (Bárcena, 2010, págs. 24). Para los años venideros, habría que contar con una “visión estratégica de largo plazo”, lo que implicaba devolver la “centralidad” a la política y reflexionar sobre las nuevas funciones que el Estado debía desempeñar para dar solidez a los anhelos de desarrollo de la ciudadanía (CEPAL, 2010a, pág. 27). En un proceso de deliberación democrática, esto solo podría alcanzarse mediante la construcción de un pacto fiscal que determinara una estructura más progresiva de los impuestos e hiciera viable el financiamiento de las políticas.

El lema “crecer para igualar e igualar para crecer” (CEPAL, 2010a, pág. 12) o, mejor, “crecer e igualar con sostenibilidad ambiental” (Bárcena, 2013, pág. 95), sería ese “horizonte estratégico de largo plazo” en el que “igualdad, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental debían ir de la mano, apoyarse mutuamente y reforzarse en una dialéctica virtuosa” (CEPAL, 2010a, pág. 12). En el frente de las políticas nacionales,

la competitividad debía ser “auténtica”, esto es, debía basarse en mayores capacidades humanas y en una mejor inserción productiva del conjunto de la sociedad, y no en salarios bajos y en la sobreexplotación de los recursos naturales⁷⁶. En el frente externo y al abordar el cambio climático había que conjugar también el valor de la igualdad (intergeneracional, internacional y, aunque indirectamente, de derechos entre todos los seres vivos) con el crecimiento:

Igualdad significa, en este sentido, solidaridad con las generaciones venideras que vivirán en un escenario más incierto y con mayor escasez de recursos naturales. Significa, además, abogar por la celebración de acuerdos internacionales para mitigar los efectos del cambio climático de modo tal que se respete el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y no sean los pobres ni los países pobres quienes terminen asumiendo los mayores costos de este cambio. Significa pensar en el paradigma del desarrollo en función de un vínculo más humanizado entre todos y un vínculo más amable con la naturaleza (CEPAL, 2010a, pág. 12).

2. La lógica de las tres eficiencias del cambio estructural y los pactos por la igualdad

Esta propuesta de igualdad para crecer se refinó desde el punto de vista teórico con la idea del “cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental” (CEPAL, 2012a, pág. 292). Para reforzar los sectores intensivos en conocimiento, que eran los que apuntaban a esa transformación de la estructura productiva, había que combinar simultáneamente dos tipos de eficiencia dinámica: del lado de la oferta, la eficiencia schumpeteriana o productiva, cuyo objeto era el cuidado del medio ambiente en virtud del uso de tecnologías limpias, y, del lado de la demanda, la eficiencia keynesiana o de crecimiento, basada en la expansión de la demanda externa e interna, la última de las cuales aumentaba la propensión marginal al consumo mediante la redistribución del ingreso (CEPAL, 2012a). La lógica de dicha combinación residía en que los sectores más intensivos en conocimiento tendían a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda y de la especialización internacional. Si el cambio estructural era el camino y la igualdad era el horizonte de referencia, las políticas industriales y de desarrollo productivo —*ceteris paribus* una política macroeconómica para el

⁷⁶ “De nada nos sirve tener un magnífico desempeño exportador, si sus ganancias no se distribuyen en el resto de la sociedad y si esa producción y esas ganancias de productividad se hacen, como decía Fajnzylber, a costa de los recursos naturales y a costa de los trabajadores, es decir, con base en una competitividad espuria”, dirá Bárcena (2013, pág. 94) en su discurso en la Reunión Regional Preparatoria para América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2011.

desarrollo apartada de la ortodoxia— debían ser el instrumento⁷⁷. Mediante dichas políticas se debía procurar que, en el largo plazo, la competitividad descansara en mayor medida en el conocimiento y en menor medida en la abundancia de recursos naturales o en salarios bajos (CEPAL, 2012a). La estrategia de desarrollo productivo con inclusión social y pequeñas dosis de sostenibilidad ambiental, que Carlota Pérez (2010) había propuesto como alternativa a la tecnocrática de los complejos productivos de Ramos (1998 y 2001), se convertía ahora en “el cambio estructural compatible con la sostenibilidad ambiental” conducido por un enfoque de competitividad sistémica, en el que las políticas industriales activas⁷⁸ superaban “el enfoque reactivo de la política ambiental, que no brinda[ba] señales de precios adecuadas ni internaliza[ba] las externalidades”, y servían también para activar las ventajas competitivas dinámicas derivadas de la biodiversidad ecológica y cultural (CEPAL, 2012a, págs. 87 y 90).

En el documento destinado al seguimiento de lo que se empezó a ver como una agenda integrada de desarrollo post-2015 (el plazo de cumplimiento de los ODM) y Río+20 (donde se habían propuesto unos ODS), se le dio la vuelta de tuerca a estas ideas, partiendo de la afirmación de que la sostenibilidad ambiental no podía seguir siendo “un tema de segundo orden en la agenda del desarrollo” (CEPAL, 2013a, pág. 90). Lo que se necesitaba era un “cambio de paradigma” o de “estilo de desarrollo” (CEPAL, 2013a, págs. 90 y 91; véase el texto 56 del anexo), que implicara interpretar *El futuro que queremos* a la manera de la CEPAL y en la tradición latinoamericana de Tepoztlán y Tlatelolco: si se reconocía que la erradicación de la pobreza era “una condición previa ineludible”, entonces la igualdad podía convertirse en “el principio rector del desarrollo sostenible” (CEPAL, 2013a, pág. 97) a nivel interno

⁷⁷ La CEPAL resumirá luego esas políticas de desarrollo como un conjunto de “propuestas heterodoxas [...] en sintonía con los nuevos tiempos”, con las que se procuró apartarse de la ortodoxia de los años ochenta y noventa del siglo pasado, entendiendo que ella imponía una camisa de fuerza al desarrollo de las capacidades productivas de la región. Esto incluía “estabilizar y resistir la apreciación de los tipos de cambio [...], una fiscalidad proactiva para conciliar equilibrios macroeconómicos con promoción del dinamismo económico y reducir la volatilidad de la actividad productiva, sosteniendo elevados niveles de utilización de la capacidad instalada [...] [y] aplicar controles de capital que regularan el ingreso y la salida de los flujos externos” (CEPAL, 2014a, pág. 14).

⁷⁸ “Es el Estado el que deberá ofrecer los incentivos y crear las instituciones para que el desarrollo basado en los recursos naturales resulte sostenible desde el punto de vista ambiental y sea más equitativo con el entorno local [...] Se requiere brindar respaldo a la investigación y llevar adelante un desarrollo que permita determinar la carga óptima aceptable de los recursos en sus distintos puntos de explotación, así como asistencia financiera para instalar nueva capacidad productiva en las pymes locales, y apoyo jurídico y logístico para abrir nuevos mercados internacionales. Crecer basado en los recursos naturales supone no solo instrumentar programas de gobernanza y regulación de los sectores productivos con reglas de juego distintas a las del ámbito manufacturero, sino también una adecuada provisión de bienes públicos e instituciones de apoyo en toda la cadena productiva. Esta meta entraña una estrategia nacional a largo plazo que trascienda los límites de una única gestión de gobierno e incluya una decisión en la que toda la comunidad esté involucrada” (Katz, 2015, pág. 257).

(pacto fiscal), regional (con cooperación regional para proveer de bienes públicos regionales y mantenerlos) y, por supuesto, mundial (un pacto basado en la cooperación internacional):

El modelo de desarrollo de cada país está inserto en un modelo económico global, por lo que alcanzar la sostenibilidad de un modelo de desarrollo nacional sin un contexto habilitador global puede ser tarea imposible. Para transitar hacia la sostenibilidad de alcance mundial es preciso enfrentar los males globales bajo el criterio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y reforzar bienes públicos globales esenciales como el comercio justo, la estabilidad del sistema financiero internacional y la accesibilidad de las tecnologías críticas para la salud y la sostenibilidad ambiental. Para ello es necesario compartir herramientas, normas y políticas, mediante pactos globales (CEPAL, 2013a, pág. 98).

Esta idea de los pactos, proveniente del primer neoestructuralismo y su énfasis pionero en los efectos de la igualdad sobre el crecimiento (Love, 2018), fue la que se articuló en el tercer informe de la denominada trilogía de la igualdad. Con ese documento se dio el salto hacia la recuperación de la terminología de los estilos de desarrollo, cuyo primer repunte fallido se había producido durante el mandato de José Antonio Ocampo (véase el cuadro II.3). La lógica que unía los dos conceptos estaba clara: el Estado debía propiciar los pactos para cambiar un estilo o modelo de desarrollo de baja sostenibilidad en términos económicos, sociales y ambientales. Y esto implicaba transformaciones de gran calado en los patrones de producción, consumo y distribución del excedente (CEPAL, 2014a: véase el texto 57 del anexo). Dicho estilo se basaba en dos elementos. Por el lado de la oferta, se asentaba en la combinación de una estructura productiva tradicional anclada en ventajas comparativas estáticas en recursos naturales, que generó elevadas externalidades negativas en el medio ambiente y “mantuvo a la región en una posición dependiente y desventajosa en las cadenas mundiales de valor, alejándola de los sectores productivos más dinámicos e incrementando su vulnerabilidad ante oscilaciones en la economía mundial” (CEPAL, 2014a, pág. 55). Por el lado de la demanda, se apoyaba en “la emulación de patrones de consumo” (en la terminología de Fajnzylber) que tendían a replicar las mismas deficiencias de sostenibilidad socioambiental de los países desarrollados (CEPAL, 2014a, pág. 55)⁷⁹. De ambos lados, las señales recomendaban otorgar

⁷⁹ En un trabajo para la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos se resumen los problemas derivados del aumento del consumo durante la década idílica y se recomendaba modificar los patrones de consumo que resultaban insostenibles en el largo plazo. Se enumeraban los efectos negativos, como las externalidades negativas ambientales, la contaminación atmosférica, la generación de residuos, la conformación de patrones de uso del automóvil privado que eran insostenibles en el largo plazo, e incluso la construcción de infraestructura y los problemas de sostenibilidad fiscal atendiendo a la presencia de subsidios energéticos indiscriminados (Galindo y otros, 2014).

urgencia a la sostenibilidad ambiental y priorizarla en las opciones que se adoptaran en los países para transformar la matriz productiva y el perfil de consumo. Este cambio estructural rozaba la línea roja de la sostenibilidad débil, pero no la traspasaba, puesto que había que “considerar la protección de los ecosistemas críticos”, una alusión inequívoca al capital natural crítico de la sostenibilidad fuerte, pero junto con los servicios ambientales destinados al bienestar de las personas y las comunidades dentro de un “enfoque integral” del desarrollo en que la biodiversidad, aun aspirando a su preservación, no se podía mantener intacta (CEPAL, 2014a, págs. 55 y 56; véase el texto 58 del anexo).

En conclusión, se necesitaba revertir el estilo de desarrollo que prevalecía en la región, en el que la estructura productiva, la infraestructura específica, el paradigma tecnológico dominante —con escasa innovación productiva—, las políticas de incentivos económicos y subsidios mal orientados, así como la matriz de consumo de bienes privados y públicos, generaban un “equilibrio de muy baja sostenibilidad ambiental” (CEPAL, 2014a, pág. 269). Por tanto, era necesario aplicar políticas de Estado destinadas a construir amplios pactos sociales, con hojas de ruta claras y una orientación de largo plazo (CEPAL, 2014a, pág. 269). Entre esos “pactos para la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural” se incluían los siguientes: un pacto para la fiscalidad con vocación de igualdad; un pacto para la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo; un pacto para la igualdad en el mundo del trabajo; un pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos; un pacto para la sostenibilidad ambiental; un pacto para la gobernanza de los recursos naturales, y un pacto de la comunidad internacional por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015 (CEPAL, 2014a, págs. 320-337).

El contenido y la lógica de los tres últimos pactos tenían dos puntos en común: afectaban al ámbito nacional y el mundial, y exigían, en ambas escalas, el involucramiento de la sociedad civil, cuya participación resultaba crucial. Esto precisaba de una institucionalidad multinivel para actualizar la gobernanza sobre la propiedad, la captación, la distribución y la inversión final de las rentas derivadas de los recursos naturales, en particular, para asegurar la contribución al cambio estructural con inclusión social que se demandaba en las metas de la agenda para el desarrollo después de 2015 (CEPAL, 2014a).

Asimismo, se necesitaba una gobernanza multilateral coherente e inclusiva para proveer de bienes públicos globales, como la seguridad climática, y de bienes colectivos, como “la preservación de la integridad ecológica de la biodiversidad y de los mares” (CEPAL, 2014a, pág. 336). Esta fue la primera y tímida alusión al capital natural crítico de la sostenibilidad fuerte que había tratado de promocionar el PNUD (2010, pág. 9) con su “paradigma de desarrollo basado en la integridad ecológica, la salud humana y la equidad

social". La gobernanza multilateral, la verdadera gobernanza mundial para el desarrollo, era, *mutatis mutandis*, el programa del nuevo orden económico internacional, con la inclusión de la sociedad civil:

...la coherencia de políticas globales para el desarrollo sostenible, el comercio justo, la transferencia de tecnología, una reforma financiera internacional y nuevos mecanismos de financiamiento, el fomento de la cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento de los mecanismos de participación social (CEPAL, 2014a, pág. 337).

En ese sentido, era necesario superar la agenda de los ODM, que había sido una agenda de donantes (de ahí que se reclamara la universalidad de los ODS), con una visión minimalista del desarrollo como lucha contra la pobreza. La cuestión ahora era llegar a nuevos consensos internacionales que permitieran reducir las profundas desigualdades y asimetrías que existían entre las sociedades, mediante acuerdos internacionales —comerciales, ambientales y sociales— en que se respetara el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. También se debían alcanzar consensos regionales que permitieran avanzar en la convergencia de criterios para lograr una “gobernanza más equitativa y sostenible de los recursos naturales”, evitar la competencia fiscal entre los Estados y hacer efectivo el Principio 10 de la Declaración de Río sobre acceso adecuado a la información y oportunidad de participación ciudadana en las cuestiones ambientales (CEPAL, 2014a, pág. 337). En coherencia con lo anterior, el aporte de la CEPAL a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se basó en la narrativa maestra de reducir las profundas desigualdades y asimetrías que existían entre las sociedades y favorecer la inclusión económica, social y ambiental. En este último punto, se sugerían “enfoques ecosistémicos para la gestión de la tierra, el agua y el medio marino, así como “gobernanza de los recursos naturales respetando los derechos soberanos” y “cuentas nacionales que reflejaran los costos de producción”, como el PIB+ (CEPAL, 2014a, pág. 30).

Una vez aprobada la Agenda 2030 —“una oportunidad sin igual para nuestra región” (CEPAL, 2016c, pág. 7), en la que se reconocieron “vasos comunicantes” con la desigualdad como problema ético inaceptable y “barrera determinante para nuestro desarrollo” (CEPAL, 2016a, pág. 9)—, la CEPAL consolidó la narrativa de los estilos de desarrollo con todas las consecuencias en el plano teórico y de las políticas públicas. El cambio de época, bajo el signo de las contradicciones de un estilo de desarrollo que se había vuelto insostenible (la desigualdad global, el cambio climático y los efectos de la revolución tecnológica sobre el empleo), exigía no solo transponer la filosofía de los ODS a nivel nacional, sino consolidar instrumentos específicos para su implementación a fin de alcanzar el desarrollo, entendido como “cambio estructural progresivo con la igualdad y la sostenibilidad en el centro” (CEPAL, 2016a, págs. 9 y 171). A partir de

la complementación de los ODS con la “perspectiva estructuralista del desarrollo”, dicho cambio se concebía como un proceso de transformación hacia actividades y procesos productivos que presentaran tres características: i) ser intensivos en aprendizaje e innovación (eficiencia schumpeteriana); ii) estar asociados a mercados en rápida expansión que permitieran aumentar la producción y el empleo (eficiencia keynesiana), y iii) favorecer la protección del medio ambiente y el desacople entre crecimiento económico y emisiones de carbono (eficiencia ambiental) (CEPAL, 2016a, pág. 10).

Para lograr ese cambio basado en la sostenibilidad débil pero que ya incluía elementos de la sostenibilidad fuerte, se reconocía que el crecimiento debía preservar “el medio ambiente y la integridad ecológica de los recursos comunes”, transitando por un sendero bajo en carbono que permitiera evitar “el uso predatorio de los recursos naturales” (CEPAL, 2016a, pág. 27). En todo caso, el cambio estructural progresivo requería un nuevo conjunto de instituciones y coaliciones políticas que lo promovieran a nivel mundial, regional y nacional. En el frente internacional, la provisión de bienes públicos globales exigía añadir a la Conferencia de los Estados Partes una aplicación consecuente del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, para que fuera vinculante en lo ambiental y lo económico, mediante la reforma de la gobernanza económica mundial⁸⁰. Se necesitaba una nueva arquitectura financiera internacional que redujera la volatilidad real y de los precios, y permitiera avanzar en la reforma del sistema monetario internacional, así como un sistema de comercio y tecnología sobre bases genuinamente multilaterales; asimismo, era preciso adoptar el “keynesianismo ambiental global basado en políticas fiscales expansivas, con inversiones concentradas en tecnologías, bienes y servicios asociados a senderos de producción y consumo bajos en carbono” (CEPAL, 2016a, pág. 12). Desde la perspectiva regional, se requería mayor integración y cooperación Sur-Sur latinoamericana para coordinar políticas macroeconómicas, evitar la competencia fiscal, armonizar el tratamiento de la inversión extranjera directa, construir infraestructuras y realizar la interconexión energética y digital, profundizar el regionalismo con estrategias de inserción internacional basadas en la integración de

⁸⁰ Esto se puede leer entre líneas en dos comentarios complementarios entre sí que apuntan a la falta de coherencia de las políticas de desarrollo. En el primero se señala lo siguiente: “Mientras que los acuerdos de comercio e inversión son vinculantes y contienen normas para la resolución de conflictos, el Acuerdo de París no incluye mecanismos similares que obliguen a su cumplimiento” (CEPAL, 2016a, pág. 172). El segundo dice así: “Desde la óptica política, el Principio 7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, referente a las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se desperfiló en las negociaciones comerciales y quedó circunscrito a acuerdos ambientales no vinculantes. Se perdió el reconocimiento de asimetrías explícitas en la implementación de la agenda, que daban lugar a un trato diferenciado y más favorable de acuerdo con las trayectorias de desarrollo, cediendo lugar al criterio de nivelación del campo de juego, usado en las negociaciones comerciales” (CEPAL, 2016a, págs. 30 y 31).

cadenas productivas y la homologación de sistemas de compras públicas, proteger el patrimonio natural y de ecosistemas compartidos, y crear valor para los bienes y servicios ambientales (Samaniego y otros, 2016; CEPAL, 2016a). Por último, a nivel nacional, la clave eran las estrategias de desarrollo sostenible basadas en un “gran impulso ambiental que trasladara el keynesianismo global a la escala nacional, con el objetivo de transformar las estructuras productivas dirigiéndolas hacia actividades y sectores más intensivos en tecnologías (CEPAL, 2016a, pág. 11); específicamente, era preciso llevar a cabo la adaptación frente a los impactos del cambio ambiental y la mitigación, que debían asociarse a un aumento de las capacidades endógenas (humanas y tecnológicas) de los países, para superar los límites que imponen al desarrollo, sin comprometer el equilibrio externo.

Así, la posibilidad de poner en práctica el “cambio estructural progresivo” en la región dependía de que cada sociedad eligiera, en un contexto internacional y regional cada vez más adverso, el lado correcto del siguiente dilema:

...mantener la trayectoria del pasado, insostenible y asociada a un conflicto distributivo de creciente intensidad, con fragmentación social, institucional y política, o transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo, en que la acción colectiva y los pactos de largo plazo en sociedades democráticas promuevan la igualdad, la transparencia y la participación, con foco en la productividad, el empleo de calidad y el cuidado del medio ambiente, a partir de la difusión de las nuevas tecnologías en un gran impulso ambiental (CEPAL, 2010a, pág. 12).

3. El gran impulso ambiental para la renovación del pensamiento crítico

El concepto de nuevo impulso ambiental, tomado de Paul Rosenstein-Rodan (véase texto 59 del anexo), resultó todavía muy incipiente. El trabajo que dicho autor publicó en 1943, donde no aparece el término “gran impulso” (*big push*), aunque sí lo sustancial de esa metáfora, fue la base para un desarrollo posterior en que se reivindicaría dicho concepto desde la cooperación internacional. De hecho, las implicaciones sobre la planificación de la industrialización y las reformas en el orden internacional que históricamente estuvieron asociadas al gran impulso son coherentes con el acervo estructuralista de la CEPAL. Aquí reside la importancia de la historia del pensamiento económico, ya que, como nos recuerda Schumpeter (1994), en la economía se tienden a perder los resultados por el camino en una proporción mucho mayor que en otras ciencias, tal como la física. Por tanto, merece la pena una mínima reflexión al respecto. Debe recordarse que, gracias a sus contactos con los economistas *emigrés*, del Departamento de Estadística de Oxford (entonces

Oxford Institute of Statistics), el polaco Michal Kalecki y el austriaco Kurt Mandelbaum, ambos de formación marxista, Rosenstein-Rodan construyó el programa de investigación sobre la “economía del atraso” (Rosenstein-Rodan, 1943). Para salir de la trampa tecnológica de pobreza con paro involuntario (concepto acuñado por la discípula de Keynes, Joan Robinson) de la economía del atraso, la receta propuesta fue planificar la industrialización en gran escala (Rosenstein-Rodan, 1943). La alternativa de los países atrasados de la Europa central y balcánica de entonces, que hoy se plantea en muchos países de América Latina y el Caribe, era la que sigue: o bien el trabajo se debía transportar hacia el capital (emigración), o bien el capital se debía transportar hacia el trabajo (industrialización). Rosenstein-Rodan habló de financiar la industrialización, no por la vía del ahorro interno, que sería lenta porque el capital debería suministrarse a expensas de un nivel de vida y consumo que ya se encontraban en un nivel muy bajo (como repitió Prebisch en el Manifiesto), sino por medio de una inversión internacional sustancial o préstamos de capital (Rosenstein-Rodan, 1943). Pero había una diferencia importante con Prebisch, que después el propio Rosenstein-Rodan señaló: la industrialización tenía que promoverse no a causa de los términos de intercambio (el enfoque de demanda de Prebisch), sino porque las economías externas eran más grandes en la industria que en la agricultura (el enfoque de oferta basado en rendimientos crecientes de la industria tendente al monopolio, frente a los rendimientos decrecientes de la agricultura de Piero Sraffa y Allyn A. Young) (Rosenstein-Rodan, 1984). En 1944, Rosenstein-Rodan generalizó esta propuesta para el desarrollo económico de las áreas atrasadas, en las que en ese momento habitaba más del 80% de la población mundial (Rosenstein-Rodan, 1944).

Acabada la Segunda Guerra Mundial, y cuando resultó claro que la Europa central y oriental permanecería bajo la órbita de la Unión Soviética, el programa de la economía del atraso, con el que los británicos habían pretendido reconfigurar el orden mundial de posguerra para mantener su hegemonía, se trasladó a la zona geoestratégica más sensible de la Europa occidental durante la Guerra Fría: el *Mezzogiorno* (zona meridional) de Italia. La Cassa per il Mezzogiorno, fundada en 1950, se convirtió en el principal organismo gubernamental destinatario de los fondos de cooperación, que después sería replicado en el Brasil con la Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE), organismo que dirigió Celso Furtado (Love, 2018). Entre tanto, Rosenstein-Rodan, tras pasar por el Banco Mundial y el FMI, se incorporó al Centro de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Allí, Italia, junto con la India e Indonesia, se convirtió en uno de los tres países que se estudiaron en el proyecto de “asociación para el crecimiento económico” dirigido por Max Millikan y Walt W. Rostow, que, bajo el patrocinio de las

Fundaciones Rockefeller y Ford, constituye el origen intelectual del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE y la Alianza para el Progreso, en cuyo Comité de los Nueve, coordinado por Prebisch, participaría Rosenstein-Rodan. Y fue para ese proyecto del MIT que Rosenstein-Rodan (1957) escribió un documento de trabajo cuyo título era “Notes on the theory of the ‘big push’”. Los países subdesarrollados, atrapados en un equilibrio tecnológico de bajo ingreso con paro involuntario, necesitaban un *minimum quantum* de inversión en capital social fijo, es decir, un gran impulso. Sin embargo, un elevado *minimum quantum* de inversión requería un alto volumen de ahorro que no estaba disponible a nivel nacional debido a la brecha de ahorro interna (trampa de pobreza) de esas economías. Tampoco era posible obtenerlo por medio del comercio exterior debido la brecha de ahorro externa derivada de la especialización en productos primarios sujetos a rendimientos decrecientes (Rosenstein-Rodan, 1957). Por esos motivos, Rosenstein-Rodan propuso en 1961 que los países desarrollados destinaran el 0,5% de su PNB anual a prestar ayuda internacional pública a los países subdesarrollados. Esa propuesta estaba inspirada, según confesó el propio autor, en el documento elaborado por Prebisch para el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) de Río de Janeiro de 1954 (Rosenstein-Rodan, 1984), que vimos en el capítulo anterior. Esta ayuda, como había dicho Prebisch, debía asignarse a la construcción de las infraestructuras de capital social que, por su carácter indivisible, el mercado no proveía adecuadamente, pero que rendían el “máximo efecto catalizador” (Rosenstein-Rodan, 1961, pág. 107). Además, los países desarrollados habrían de cooperar para repartirse la carga durante los siguientes 10 o 20 años, hasta que los países subdesarrollados, en función de su PNB per cápita inicial, hicieran “la transición del estancamiento económico al crecimiento económico sostenido” (Rosenstein-Rodan, 1961, pág. 110).

Además de hacer una lectura rigurosa de uno de los pioneros del desarrollo (que justifica la planificación para llevar a cabo la estrategia de transformación productiva y permite reivindicar los viejos compromisos incumplidos de la cooperación internacional), este tiempo de reencuentro con las raíces que es el 70 aniversario de la CEPAL también debe ser el de recuperación de un viejo colaborador todavía en lúcido activismo de vanguardia: el creador del ecodesarrollo y pionero del desarrollo endógeno, Ignacy Sachs, otro intelectual, junto con Rosenstein-Rodan y Kalecki, de la conexión polaca del pensamiento de la CEPAL. En un trabajo publicado a propósito de la discusión de la nueva agenda de los ODS, Sachs describió el Antropoceno, la nueva era geológica en la que había entrado la humanidad como consecuencia del “mal desarrollo”, y apeló a la urgencia de “aprender a caminar sobre dos

piernas, combinando justicia social con prudencia ambiental” (Sachs, 2015, pág. 8). Y para lograr este aprendizaje, hermano del de la CEPAL, manifestó que “ya no podemos confiar en el mito de la mano invisible y los mercados autorregulados” (Sachs, 2015, pág. 9). Por el contrario, había que asumir el papel activo de “geonautas planificadores”, en alusión a los argonautas del navío espacial Tierra que debía navegar entre Escila (la desigualdad social) y Caribdis (el cambio climático que amenazaba con causar estragos en la supervivencia misma de la humanidad) (Sachs, 2015). En palabras de Sachs

...si queremos promover estrategias de cuidado de largo plazo para todos los humanos —presentes y futuros— debemos volver a la Mano Visible y sus cinco dedos: planificación democrática a largo plazo, contrato social renovado, seguridad alimentaria y energética —los dos pilares de un desarrollo incluyente y sostenible—, y cooperación internacional (Sachs, 2015, pág. 9).

Para Sachs, el primer y el último elemento eran la clave. La planificación, que había resultado bastante útil en el pasado, debía recuperarse bajo la premisa de su carácter democrático a nivel nacional y planetario. Como la modernización ecológica, se trataba de una solución de tercera vía, pero no entre el capitalismo keynesiano y el neoliberalismo, sino entre el capitalismo clásico y el socialismo real: la planificación era una forma de pensar en el futuro (como decía el maestro Kalecki) a través de un diálogo cuadripartito entre planificadores, empresarios, trabajadores y sociedad civil organizada, diálogo que, además, debía ser multinivel (local, regional, nacional e internacional) y debía incorporar los conceptos de huella ecológica y biocapacidad, estableciendo una distinción entre los países que eran deudores y los que eran acreedores de esta última. En ese contexto, la cooperación internacional, y especialmente el sistema de las Naciones Unidas, tenía que desempeñar un papel esencial. Como ya había dejado escrito Sachs en su documento de antecedentes dirigido a Maurice Strong antes de la Conferencia de Río de 1992, era necesario cumplir los compromisos de la ayuda (el 0,7% aprobado en 1970) y contar con nuevas fuentes de financiación (las tasas sobre transacciones financieras y emisiones, y los peajes por el uso de los océanos y el espacio aéreo), hasta conseguir una recaudación equivalente al 2% del PNB mundial. A partir de esta base fiscal, habría que invitar después a los países miembros de las Naciones Unidas a presentar planes de desarrollo con información relevante sobre la huella ecológica y el uso de la biocapacidad, de manera que se pudiera elaborar el primer plan quinquenal mundial correspondiente al período 2016-2030, seguido de un segundo plan de 20 años correspondiente al período 2030-2050 (Sachs, 2015).

Sin entrar a discutir si la propuesta de Sachs pertenece al género de las utopías o al de las alternativas posibles (Sunkel, 1999), el último informe del quinteto de la igualdad de la CEPAL se queda a medio camino entre un diagnóstico muy preciso y crítico sobre los efectos del cambio climático y una propuesta políticamente más vaga destinada a cambiar el estilo de desarrollo. El cambio climático, como el mayor y más generalizado fallo de mercado, se consideró doblemente asimétrico para América Latina (Galindo y otros, 2015, pág. 5). Por un lado, era asimétrico porque, según los datos de 2011, la región contribuía al 9% del flujo de emisiones mundiales (con una responsabilidad histórica menor sobre la acumulación del *stock* de emisiones), pero era particularmente vulnerable a los efectos del calentamiento global debido a su situación geográfica, a su condición socioeconómica y demográfica, y al hecho de que sus activos naturales, como los bosques y la biodiversidad, son muy sensibles al clima (CEPAL 2015c; Galindo y otros, 2015). Por otro lado, también era asimétrico porque la población pobre de la región resultaba la más vulnerable, lo que añadía una nueva carga a otras formas de degradación ambiental que padece este colectivo (Galindo y otros, 2015)⁸¹. El cambio climático estaba sujeto a una paradoja temporal, puesto que es un fenómeno de largo plazo, pero requiere atención inmediata para pasar de lo inevitable, dado el efecto inercia de las emisiones, a lo sostenible. Con ese fin, era necesario aplicar las medidas correspondientes de adaptación y mitigación, que no solo eran de oferta: era necesario también centrarse en el consumo, como “la clave de la sostenibilidad” (CEPAL, 2015c, pág. 17; Galindo y otros, 2015).

Teniendo en cuenta la ley de Engel, en América Latina el aumento del ingreso “se traduce en nuevos espacios de consumo que actualmente no están siendo ocupados de forma sostenible” (Galindo y otros, 2015, pág. 29), no solo por el alto consumo de bienes de obsolescencia planificada y los desechos que provoca, sino también por el aumento progresivo del parque automotor y su impacto en la contaminación y la congestión (CEPAL, 2014a, pág. 332). Esto refleja un patrón de movilidad donde, a medida que aumenta el ingreso, el transporte público (como ocurre con otros consumos colectivos, como la salud y la educación) se abandona en

⁸¹ “Por ejemplo, los pobres suelen estar más expuestos a los efectos de la contaminación del aire, los residuos tóxicos y las aguas cloacales no tratadas, lo que se agrava por su menor acceso a servicios de salud. Los que dependen directamente de la agricultura, la pesca y otras actividades de menor escala basadas en recursos naturales y no pueden recurrir a fuentes alternativas de recursos o ingresos tienen mayor probabilidad de sufrir la pérdida de su medio de vida a causa de la degradación de los ecosistemas. Aquellos que no pueden prescindir del sistema de transporte público se ven más afectados por la congestión de las ciudades y, por lo tanto, afrontan costos más elevados en términos de tiempo de traslado y pérdida de oportunidades de acceso al mercado laboral” (CEPAL, 2014c, pág. 15).

favor del transporte privado, con el consiguiente aumento del consumo de gasolina y los niveles de contaminación en las zonas urbanas (Galindo y otros, 2015). De todo ello ya había hablado Gligo dos décadas antes⁸².

Por tanto, ahora, mucho más que hace un cuarto de siglo, es necesario superar ese estilo de desarrollo que se expresa en ineficiencias ambientales —como la destrucción y la pérdida de productividad de los recursos naturales, la matriz energética basada en combustibles fósiles, el modelo de transporte altamente contaminante e ineficiente, la pérdida de tiempo de trabajo y bienestar en las grandes ciudades, los costos del cambio climático y las dificultades que presenta el manejo de residuos— y sustituirlo por “un nuevo estilo de desarrollo” que, en su dimensión ambiental, se centre en “la descarbonización de la estructura productiva, las ciudades y las fuentes de energía” (CEPAL, 2018c, pág. 13). Ello remite al concepto de desacoplamiento o reducción de la intensidad energética y carbónica, pero no aclara si se trata de un desacoplamiento relativo o de uno absoluto. En el caso de la energía, lo más probable es que se trate del primero, pero debería ser el segundo si se desea lograr el objetivo de reducir las emisiones de 7 a 2 toneladas per cápita de CO₂ equivalente hacia 2050 y a 1 tonelada hacia 2100 (CEPAL, 2015a). Como novedad, en el informe se recoge el indicador de huella material, que mide la extracción total de recursos en relación con el PIB, se reconoce que el crecimiento absoluto de la extracción ni siquiera se desacopló del PIB en los últimos 40 años y se reclaman “políticas industriales y tecnológicas que favorezcan la inversión en la elaboración de bienes y la provisión de servicios asociados a la producción y el consumo bajos en carbono y con una huella material que no atente contra el patrimonio natural” (CEPAL, 2018c, pág. 249). Esto último converge con el consenso latinoamericano elaborado en 2016 que se aprobó en los capítulos subregionales de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica, en lo relativo al tema del desacoplamiento o la desvinculación, el uso de métricas de estrés ambiental o la preservación de un cierto capital natural crítico (Weiss, 2017). Este “modelo de desarrollo con menor huella ambiental y mayor bienestar” (CEPAL, 2018c, págs. 264) implica cambios en los patrones de producción, consumo y distribución. Y, en esos tres aspectos, la desigualdad resulta un peligro para la sostenibilidad.

⁸² “Si nosotros creemos que nuestras sociedades van a acceder al consumo de los países desarrollados estamos absolutamente equivocados. Puede ser que un sector minoritario, que podrá ser el 5, el 10 o el 20% pueda acceder a esos niveles de consumo, pero al resto de nuestras sociedades les está vedado por una cuestión muy clara: numéricamente, sumando los recursos del mundo, las energías del mundo, ellas no alcanzan para dar un nivel de consumo equivalente a los países desarrollados. Por lo tanto, estamos frente a un espejismo, que estamos pagando muy caro en función, obviamente, de la viabilidad de nuestra sociedad, de la frustración de nuestra sociedad” (Gligo, 1992, pág. 67).

En cuanto a la transformación productiva, se manifiesta lo siguiente:

El objetivo es sustituir las actividades que tengan un alto impacto ambiental y un reducido dinamismo tecnológico, y que generen relativamente pocos eslabonamientos productivos y empleos, por una estructura productiva basada en actividades de elevado dinamismo tecnológico, fuertes encadenamientos productivos, empleos de calidad y baja huella ambiental. Es decir, un cambio estructural progresivo basado en un gran impulso ambiental (CEPAL, 2018c, pág. 249).

La cuestión es que para llevar a cabo esta transformación no hay soluciones tecnocráticas, sino que se debe afrontar un problema de economía política que conecta la distribución de la riqueza con el bloqueo a la innovación, tema del que, por cierto, Sachs (1980b) se ocupó largamente a fines de los sesenta y principio de los setenta. Se trata de “las sociedades altamente desiguales y la cultura del privilegio”, que hunde sus raíces en la historia de una región con abundantes recursos naturales y que es la responsable, siguiendo un proceso dependiente de la trayectoria, de su heterogeneidad estructural y de la proliferación de comportamientos rentistas (CEPAL, 2018c, pág. 16; véase texto 60 del anexo). Al fin se reconoce la diferencia crítica entre el éxito del Sudeste Asiático y “la trampa de los países de renta media” de América Latina (CEPAL, 2016c, pág. 179): en el primer caso, la redistribución de la propiedad de los recursos (reformas agrarias, Guerra Fría mediante) posibilitó una estructura de clases que explica que el Estado disfrutara de la autonomía enraizada y procediera a distribuir de manera equilibrada los beneficios del crecimiento económico; en el segundo caso, la concentración de la propiedad de los recursos quedó intacta debido a que no había una amenaza del tamaño de China, así que el Estado siguió capturado por los que buscaban apropiarse de “cuasirrentas derivadas de posiciones de privilegio, bajos salarios o recursos naturales” (CEPAL, 2018c, pág. 220). Estas dos últimas ventajas comparativas estáticas resultaron bloqueadas por mediación de la dinámica política resultante de la estructura de clases:

Una economía muy dependiente de los recursos naturales o de la mano de obra barata genera una dinámica política que tiende a frenar la diversificación. Los actores con mayor poder económico ven como una amenaza la redistribución de rentas, ya sea hacia los sectores de menores ingresos o a favor de otros sectores productivos que compiten mediante la innovación. Estos actores no necesitan (sino de manera muy limitada) trabajadores con elevado capital humano; tienen más incentivos para invertir en actividades no productivas (como represión o corrupción), tienen menos incentivos para moverse hacia actividades donde la

competencia en innovación es más intensa (especialmente cuando la brecha tecnológica es alta) y también tienen menos incentivos para invertir en bienes públicos (tenderán a producir los bienes de forma privada o como bienes de club, restringidos a un grupo pequeño de agentes). (CEPAL, 2018c, pág. 221).

Por lo que se refiere al consumo, la cultura del privilegio refuerza “el patrón de consumo de las élites”, que estigmatiza el consumo de servicios públicos de transporte, educación, salud, seguridad, servicios básicos y medio ambiente. Esta cultura es una herencia de la Colonia, “que naturaliza las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los frutos del progreso, la deliberación política y los activos productivos”, y en la que, como “sustrato simbólico”, se cimenta “la segregación territorial, la débil fiscalidad y la apropiación de las rentas por los grupos de poder” (CEPAL, 2018c, pág. 16). Por tanto, la que finalmente explica el patrón distributivo dominante es la cultura del privilegio y su correspondiente estructura social y económica: la primera con “accesos privilegiados a los recursos naturales y captura de rentas públicas o de cuasirrentas” por parte de los agentes que tienen mayor poder económico y político; la segunda con “estructuras poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos, e instituciones poco eficientes” (CEPAL, 2018c, pág. 31). Dicho patrón se sustenta en incentivos de precios relativos, estructuras de gasto, subsidios, políticas de infraestructura y acceso al financiamiento que refuerzan la desigual distribución primaria de recursos, que posteriormente la fiscalidad no logra corregir porque “la propia cultura del privilegio sostiene un sistema con altas exenciones tributarias y bajo impuesto a la renta” (CEPAL, 2018c, pág. 31).

Dado que cuanto más fuerte es la cultura del privilegio menos espacio existe para innovar, los sectores privilegiados tienen una “capacidad de veto” que inhibe las políticas de innovación y de redistribución de recursos, lo que hace muy difícil avanzar en reformas favorables a la igualdad que podrían desbloquear ese círculo vicioso que resulta letal para la sostenibilidad (CEPAL, 2018c, pág. 31).

Tras estas consideraciones sobre la influencia de la desigualdad en los patrones de producción, consumo y distribución, la pregunta sobre *qué hacer* vuelve a cobrar toda su actualidad. Pero no hay respuesta, sino una vuelta al punto de partida de las reformas institucionales para promover una cultura de la igualdad, que no será una tarea sencilla porque las instituciones son endógenas. La buena noticia es que, ahora, el discurso de los pactos por la igualdad está legitimado internacionalmente por el FMI y converge con el énfasis que se otorga al tema en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los ODS. Esto sin olvidar que el “giro copernicano” del gran impulso ambiental, que coincidió con el pico de

emisiones de 2018, puede servir para reforzar, a nivel multilateral, una estrategia en que se reconoce que “la interdependencia entre apropiación del progreso técnico, densificación del tejido productivo, calidad de vida y sostenibilidad ambiental es hoy más fuerte que nunca” (CEPAL, 2018c, pág. 14). En resumen, la cultura de la igualdad también recobra así su dimensión intergeneracional, ya que con esa propuesta, que va en la línea de retomar el Nuevo Pacto Verde Mundial (*Global Green New Deal*) del PNUMA (2009), “se abren campos en que la innovación tecnológica puede propiciar nuevas sinergias, como la gestión de ciudades sostenibles y digitalizadas, la expansión del transporte masivo, el manejo de la biodiversidad, el desarrollo de los biomateriales y la producción de energías renovables [...] hacia una trayectoria de crecimiento bajo en carbono” (CEPAL, 2018c, pág. 14).

E. Conclusiones

Durante el período neoestructuralista, el pensamiento de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad estuvo dominado por el pensamiento teórico de Fajnzylber. En ese pensamiento se fusionó el enfoque keynesiano de demanda, atinente al mal llamado regionalismo cerrado (por isomorfismo institucional con la entonces Comunidad Económica Europea), con el nuevo enfoque schumpeteriano de oferta, más adecuado a las exigencias de competitividad de los tiempos de la globalización y a su manifestación latinoamericana en forma de regionalismo abierto. Pero la competitividad auténtica y sistémica que el chileno reclamaba permaneció inédita y, tras casi cuatro décadas de globalización, solo hubo competitividad espuria sobre la base de recursos naturales depredados.

Bajo la influencia de la agenda internacional de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas —el proceso Río-Johannesburgo-Río, con su metamorfosis final que dio lugar a la Agenda 2030—, la nueva CEPAL neoestructuralista pasó de su trilogía de la equidad de la década de 1990, en que el énfasis se ponía en la competitividad sustentable, al quinteto de la igualdad de la década de 2010. Así, se recuperó la tradición desarrollista del primer estructuralismo y el acento pasó de los medios (las políticas de competitividad) a los fines (la convergencia sostenible como concreción de la estrategia de desarrollo basada en cerrar brechas). Ello implicaba reducir las heterogeneidades estructurales internas y cambiar los patrones de producción, consumo y distribución de un estilo de desarrollo que, especialmente después de la crisis financiera del Atlántico Norte de 2008, se consideró en bancarrota económica, y cuyos deletéreos efectos sociales y ambientales exigían volver a pasar la página. Esto ya había ocurrido en la década de 1970 con las demandas del proyecto de los estilos de desarrollo —la primera contribución ecologista que se hizo notar desde la CEPAL

(Martínez-Alier y Roca, 2013, pág. 521)—, gracias a las cuales se llevó a cabo, bajo la batuta intelectual de Sunkel, la transición del estructuralismo al neoestructuralismo, con la inclusión de la economía de la oferta y la recuperación de las tradiciones del desarrollo como cambio estructural y el enfoque schumpeteriano de la innovación.

Por ello, no es de extrañar que, en la resaca de la crisis (la Gran Recesión y el estancamiento secular), se levantara el imaginario de un nuevo estilo de desarrollo resumido en el lema del cambio estructural con igualdad y sostenibilidad. Esto permitió prolongar el horizonte utópico del desarrollo económico y social (y ahora también ambiental), que sigue siendo la narrativa maestra que lleva haciendo caminar a la CEPAL desde la época de máxima fecundidad teórica de los estilos de desarrollo.

En este contexto de vuelta a los orígenes que se da en el 70 aniversario de la CEPAL, y más allá de las continuidades y los cambios, resulta necesario repensar el papel de los recursos naturales y el medio ambiente para recomponer los pilares de un pensamiento propio y crítico sobre el desarrollo, en renovación permanente, que ha sido el ADN de la institución desde que Prebisch le diera su característica impronta de autonomía latinoamericana. Ello pasa por superar el paradigma de la modernización ecológica y su ambientalismo pragmático, que dominó durante la década de 1990 y buena parte de la de 2000, cuando los enfoques de pensamiento sistémico y ecológico que había dentro de la CEPAL desde los ochenta quedaron en gran medida aparcados. Asimismo, es necesario trascender el debate de las dos geografías míticas que, tal como esta historia del pensamiento ha permitido detectar, ha impregnado las sensibilidades internas a propósito de los recursos naturales durante el período neoestructuralista. Las dos ideas que se enfrentan en dicho debate son las siguientes: la de orientación más condescendiente con el marco internacional neoliberal, en que se mira a los países nuevos (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) para justificar la especialización de acuerdo a las ventajas comparativas estáticas de una región que, como esos países y los nórdicos, también es rica en recursos naturales, y la de orientación neodesarrollista que tiene como espejo a los países del Sudeste Asiático, donde el milagro consistió en desafiar —en palabras de Stiglitz (2016, pág. 16)— “los preceptos de las ‘buenas políticas’ que habían sido enunciados por los sabios de Occidente, reflejadas en el Consenso de Washington”, usando con éxito las políticas industriales heterodoxas que había recomendado Prebisch para dinamizar las ventajas comparativas. Pero, como dijo Sunkel, “la historia no es reversible” y no se puede volver atrás (CENDES, 2005, pág. 158). Más bien hay que regresar a la historia desde las preocupaciones del presente y, según recomienda Keynes (1930), “con la vista puesta en el futuro”. La moraleja de la historia de las dos geografías míticas es que, en ambos casos, en el punto de partida

del proceso de desarrollo respectivo había una distribución relativamente equitativa de los recursos: este fue un elemento destacado de la teoría del crecimiento basado en productos primarios que, en su momento, nadie quiso recordar, a pesar del señalamiento que los economistas ortodoxos hicieron a propósito del debate sobre la maldición de los recursos naturales⁸³. Fue la relativa igualdad de los países nuevos en el siglo XIX (con Argentina como representativa de la excepción latinoamericana) y la del Sudeste Asiático después de las reformas impulsadas por los ocupantes norteamericanos (que en América Latina, en cambio, los Estados Unidos se encargaron de torpedear) la que generó una estructura de clases sobre la que se construyó el enraizamiento autónomo del Estado, para llevar a cabo un proyecto nacional de desarrollo en un entorno internacional muy diferente al del período 1990-2018. En el caso de los países nuevos, el entorno de globalización completa (sin trabas a la movilidad del trabajo) anterior a la Primera Guerra Mundial permitió que se aplicaran políticas que protegieron las industrias nacientes; en el caso del Sudeste Asiático, el entorno de la Guerra Fría propició la tolerancia de proyectos de desarrollo genuino para evitar que los vecinos de la República Popular China se pasaran al lado equivocado. En ambos casos, como señalaron Chang (2004) y Amsden (2004), el Prebisch desarrollista queda rehabilitado por la historia económica.

⁸³ En América Latina, “la abundancia de recursos naturales ha afectado el crecimiento no solo debido a la orientación exportadora, sino también a raíz de la desigual distribución inicial de los recursos entre la población” (Larraín, 2004, pág. 181).

Conclusiones

Durante los 70 años de historia analizados en esta obra, las principales ideas en acción de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad se formularon sistemáticamente en función de un pensamiento propio, primero estructuralista y luego neoestructuralista, cuya unidad básica en términos de método histórico y propuesta alternativa a la economía ortodoxa (reforzada por otras corrientes de pensamiento económico) se mantuvo incluso en las coyunturas más críticas de la década de 1980.

La explotación y conservación de los recursos naturales formó parte del núcleo duro del pensamiento de la CEPAL desde el momento mismo de su nacimiento en 1948, aunque la preocupación económica prevaleció sobre la ambiental en los primeros 30 años de vida institucional. Una preocupación fundamental en el campo económico fue la especialización primario-exportadora de la región y el deterioro de los términos de intercambio, causantes de la divergencia creciente entre los países de la región y los países industrializados, que innovan de forma permanente. En este contexto, en el desarrollismo estructuralista de las décadas de 1950 y 1960 los recursos naturales se contemplaron como un insumo para la industrialización y luego para un desarrollo económico y social de concepción más amplia, con un importante énfasis soberanista. Las consecuencias ambientales de este modelo económico no fueron parte del debate sobre el desarrollo y tampoco se expresaron mayores preocupaciones por la cantidad de patrimonio natural que había en la región ni por la calidad de este.

En la década de 1970 el contexto cambió porque aparecieron síntomas de una crisis ambiental mundial que se discutió de forma multilateral. También surgieron la crisis de los precios del petróleo y las

reivindicaciones del nuevo orden económico internacional. Bajo el dominio de la teoría estructuralista, finalmente se reconoció que el estilo de desarrollo que se perseguía (el mito del desarrollo como convergencia con los países desarrollados) era tan imposible de alcanzar como incompatible con la integridad del medio ambiente y la soberanía sobre unos recursos naturales que había que conservar o renovar. Así, aunque en esa década los debates externos a la región incidieron en las preocupaciones ambientales de la CEPAL, hubo preocupaciones propias: el primero en plantearlas fue Raúl Prebisch, ya inquieto por el calentamiento global y el crecimiento estadísticamente ciego a los impactos ambientales, seguido de Celso Furtado y Osvaldo Sunkel, de Enrique Iglesias y el pensamiento activista ambiental que promovió durante su mandato como Secretario Ejecutivo, y de las influencias más autóctonas a nivel regional del ecodesarrollo y el Modelo Mundial Latinoamericano, enfoques todos ellos que compartían, en la terminología de Sunkel, el mismo carácter Estadocéntrico.

Durante la década de 1980 y bajo el liderazgo de Sunkel, como coordinador de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, la propuesta radical de los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina fue el punto más alto del pensamiento estructuralista sobre la relación de la sociedad y la economía con la naturaleza. En dicho pensamiento, las preocupaciones por el problema del calentamiento global, el “empleo irresponsable de los recursos naturales” atribuido al “capitalismo imitativo” de Prebisch (1980a, págs. 86 y 87), y el respeto a la “base común de la vida del conjunto de todas las especies” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 8) se integraron con el desarrollo sostenible y humano, vinculado a la satisfacción de las necesidades de las mayorías.

La década de 1980 también se puede considerar como la bisagra entre la fase estructuralista y la neoestructuralista, ya que, a nivel teórico, en ella surgió el concepto de ventajas ambientales comparativas o ventajas comparativas ecosistémicas, que anuncia el giro hacia el desarrollo endógeno del neoestructuralismo y su orientación hacia la competitividad auténtica. Dicho concepto estaba presente en el pensamiento seminal de Fernando Fajnzylber y en su idea de trascender la competitividad espuria basada en la desvalorización del trabajo y la depredación de los recursos naturales.

Pese a la pérdida de fuelle institucional ante la crisis de la deuda, la fecundidad teórica de los estilos de desarrollo mantuvo su vigor intelectual durante el embate neoliberal. Es así como la CEPAL pudo reformular una propuesta de desarrollo sostenible en clave neoestructuralista para la fase siguiente, marcada por un contexto económico, internacional e ideológico de orientación mercadocéntrica, con su reflejo en la modernización ecológica y el ambientalismo pragmático que dominaron el pensamiento sobre el desarrollo sostenible durante la década de 1990 y buena parte de la de 2000.

En la nueva fase neoestructuralista de la CEPAL se mantuvo el antropocentrismo que venía de los estilos de desarrollo (el uso de

la naturaleza para satisfacer las necesidades humanas de las grandes mayorías), aunque desde la década de 2000 dicho concepto se moduló con una propuesta de biopluralismo que tenía por objeto superar la confrontación dicotómica entre la ética antropocéntrica y la biocéntrica presente en los debates sobre sostenibilidad que ya se habían dado en la CEPAL en la década de 1980, si bien de forma incipiente.

En su fase neoestructuralista y bajo la influencia de la agenda internacional de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas —el proceso Río-Johannesburgo-Río y su metamorfosis final, que dio lugar a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible—, la CEPAL pasó de su trilogía de la equidad de la década de 1990, en que se ponía el acento en la competitividad sostenible, al quinteto de la igualdad de la década de 2010. Con su lema de cambio estructural con igualdad y sostenibilidad ambiental, el quinteto permitió recuperar la terminología de los estilos de desarrollo del momento dependientista del último estructuralismo y el biopluralismo alternativo a la modernización ecológica. También permitió que el acento se desplazara de los medios, es decir, las políticas de competitividad, a los fines, a saber, la convergencia sostenible como concreción de la estrategia de desarrollo basada en cerrar brechas o disminuir las heterogeneidades estructurales sin agudizar los problemas ambientales. Con ello se restauraron las aspiraciones iniciales del primer estructuralismo desarrollista y en cierto modo se cerró el círculo de la trayectoria de los 70 años de la CEPAL.

El llamado de atención de la década de 1980 sobre los estilos de desarrollo y el medio ambiente se manifestó con toda crudeza en los siguientes 30 años. En su momento, esa alerta permitió distinguir entre las consecuencias negativas relacionadas con la extracción de recursos naturales y las relacionadas con la función que la naturaleza desempeñaba de absorber los desechos de la actividad humana. Si bien durante un largo período la discusión económica de la CEPAL se focalizó en la extracción de recursos naturales y en el nivel de integridad del patrimonio natural compatible con las premuras del desarrollo, hacia la segunda década del siglo XXI es evidente que también se han rebasado las capacidades de absorción de los ecosistemas. Por ello, dicha función de la naturaleza resurge en el pensamiento institucional más reciente.

En este momento del andar cepalino, las preocupaciones permanentes por la especialización primario-exportadora y la defensa del cambio estructural progresivo se confrontan con problemas ambientales como la deforestación, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de los ríos y los océanos, y el cambio climático. Tales problemas evidencian los límites físicos y sociales del extractivismo y la sobreexplotación de los recursos naturales, así como la urgente necesidad de mantener el patrimonio natural y los servicios ecológicos críticos, incrementar la eficiencia ambiental y transformar la matriz energética para que se utilicen fuentes de energía renovables y sostenibles.

Reflexiones finales: hacia un nuevo momento del pensamiento de la CEPAL

Después de 70 años las condiciones teóricas están dadas para que el pensamiento de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad se renueve y se ponga al día. Para actualizar el neoestructuralismo, que Bárcena y Prado (2015) caracterizaron como un sistema de pensamiento abierto y no autocontenido, es necesario ensamblar el acervo estructuralista y el neoestructuralista con los aportes del pensamiento de la economía ecológica. El desafío de esta nueva etapa es transitar hacia un neoestructuralismo ecológico acorde con los retos a mediano plazo de la Agenda 2030, que permita integrar los problemas ecológicos regionales y se adapte a los tiempos de la crisis ambiental y la crisis climática mundial, fenómenos de carácter estructural que se han venido agudizando.

La CEPAL afronta así el reto de incorporar en su sistema de pensamiento elementos como los límites biofísicos y su escala temporal, el contorno del patrimonio natural crítico y las escalas de producción y consumo ecológicamente sostenibles. Estos elementos deberían sumarse a las actuales demandas distributivas para una mayor igualdad y a la propuesta de la triple eficiencia keynesiana, schumpeteriana y ambiental.

Esto trae a colación un punto relativo a la historia del pensamiento económico que, sin duda, alimentará los futuros debates a propósito de la provocativa sugerencia que hizo Joan Martínez-Alier (2013) de soñar con un Prebisch ecológico. El punto es si se puede avanzar hacia un neoestructuralismo ecológico que cumpla dos condiciones. La primera, que en él se incorpore el enfoque de la economía ecológica, a saber, la economía como un subsistema abierto al flujo de materia y energía e inserto en la sociedad y la naturaleza. La segunda, que permita una nueva síntesis de las síntesis anteriores: la neoestructuralista de la década de 1990 y la de la lógica de las tres eficiencias de la década de 2010, con la eficiencia schumpeteriana de la innovación ocupando cada vez más espacio. La lógica de las tres eficiencias es la que mantiene la pretensión del programa desarrollista de lograr la convergencia, el mito del desarrollo que Celso Furtado consideró ya inalcanzable cuando dio inicio la revuelta de la periferia con el nuevo orden económico internacional.

Aquí también se aplica el *dictum* de Sunkel sobre la melancolía a que conduce volver hacia atrás (CENDES, 2005). En el pensamiento económico de los países desarrollados ahora se considera necesario desacoplar el crecimiento económico del bienestar económico para lograr el equilibrio (Scott, 2017). En una región clasificada como de renta media como la nuestra, con grandes brechas internas y externas, ese enfoque de desacoplar el crecimiento respecto del bienestar, el uso de materiales y energía, y las emisiones contaminantes, es una música que lleva

sonando desde hace tiempo, aunque no aún su letra. Esa melodía suena al menos desde que Gilberto Gallopín (2003) distinguió entre crecimiento económico material y no material, y podría ser la que abra paso a un neoestructuralismo ecológico.

A fin de actualizar este sistema de pensamiento abierto y lograr que el acervo estructuralista y el neoestructuralista —ahora prácticamente fundidos por la lógica de las tres eficiencias— se ensamblen con el de la economía ecológica, hay que tener clara la cadena del conocimiento que une la axiología (los principios éticos) con la ontología (qué constituye la realidad) y la epistemología (cómo se la puede conocer), lo que determina el marco teórico-conceptual y la metodología de investigación destinada a probar la bondad de dicho marco.

En esa tarea, el acervo de pensamiento crítico de la institución que hemos procurado recuperar en el libro está disponible para pasar a la acción. Así, la ética del “biopluralismo” de Roberto Guimarães (2002, pág. 67), que tiene por objeto superar los excesos del antropocentrismo y del biocentrismo, permite conciliar la integridad del patrimonio natural crítico con la preocupación por la satisfacción de las necesidades y la calidad de vida, punto que unió el estructuralismo y el neoestructuralismo cuando Sunkel (1981) definió el desarrollo sostenible.

Así, la ontología, que parte de una concepción de la realidad estructurada y, por tanto, científicamente penetrable por medio de la epistemología dialéctica del método histórico-estructural y totalizante de Sunkel —que abarca las dinámicas sociales internas, las relaciones y contradicciones sociedad-naturaleza, las relaciones de cooperación y conflicto internacionales y el combate en el campo de las ideas—, debe completarse con la visión e interpretación de esa misma realidad que ofrecen otras corrientes de pensamiento económico heterodoxas, como la economía ecológica.

Y esto también está en el acervo olvidado de la CEPAL, por ejemplo, en los dos trabajos seminales de la División de Recursos Naturales y Energía del año 1994, bajo la dirección de Axel Dourojeanni. En el primero, junto con las limitaciones prácticas para convertir las restricciones ambientales en políticas públicas, se subrayó la validez e importancia de los planteamientos de los economistas ecologistas con la pretensión de que la institución los adoptase en el futuro, y, muy en particular, de que adoptase su concepción de “la economía como un subsistema abierto dentro de un ecosistema “finito y cerrado” (CEPAL, 1994b, pág. 14). En el segundo texto se afirmó que era necesario ampliar el concepto de recurso natural para que abarcara el de patrimonio natural y el de los procesos naturales que lo conforman. Se mencionó asimismo que las ventajas comparativas de América Latina y el Caribe no eran tan importantes en cuanto a los recursos naturales que se podían extraer, sino en lo relativo a los procesos naturales, que debían conocerse y manejarse adecuadamente (CEPAL, 1994c).

También forma parte del acervo del pensamiento cepalino el marco teórico del enfoque sistémico y relacional de la sostenibilidad ambiental que elaboraron autores como Gligo, Gallopín o Quiroga, quienes reconocieron en distintos momentos la existencia de un capital natural crítico que era necesario preservar.

Más pronto que tarde, esta “integridad ecológica” y estos “ecosistemas críticos” de los que viene hablando la CEPAL desde 2014 deberán tomarse como punto de partida para diseñar reglas de sostenibilidad en que se consideren tanto los límites biofísicos planetarios como el patrimonio natural y los servicios ecosistémicos críticos para la vida. Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, será necesario tomar en cuenta los indicadores de sostenibilidad fuerte, no solo la huella material, como ya se hizo más de una década después de que la propia CEPAL lo propusiera (para la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002), sino también la capacidad de carga.

Una tarea crucial es poner sobre el tapete el intercambio desigual en lo que respecta a la naturaleza, a fin de renovar el esquema centro-periferia estructuralista que resulta más vigente que nunca (véase texto 50 del anexo). Esto se encontraba implícito en la reclamación pionera de la deuda ambiental que el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) hiciera en 1990 (CEPAL, 1990a) (véase texto 26 del anexo). También se expresa en el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, en que se apela a la noción de justicia ambiental entre deudores y acreedores de biocapacidad. Algunos ejemplos claros de esto son el déficit comercial físico, la desigualdad entre consumo y producción de gases de efecto invernadero y su contabilidad global, y la exportación de agua virtual y nutrientes del mundo en desarrollo a los países desarrollados.

Para avanzar hacia un neoestructuralismo ecológico, es importante estudiar la correspondencia de los elementos anteriores sacados del acervo de la CEPAL con lo que a nivel teórico se puede considerar el núcleo de la economía ecológica o con el denominado consenso latinoamericano de la reunión de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica (ISEE) para su aplicación a las políticas públicas, alcanzado en 2016. En cierta forma, este cierra la brecha de conocimiento aplicado señalada por la CEPAL (1994b y 1994c) hace un cuarto de siglo, en un contexto como el actual donde las preocupaciones ambientales ya se han apoderado de la agenda.

Por último, el neoestructuralismo ecológico no se libraré del debate sobre si la crisis ambiental se puede abordar a través de lo que algunos consideran sus síntomas (el crecimiento económico, el consumismo, el cambio climático) o si, por el contrario, se deben atacar sus causas profundas, que remiten a la lógica misma del estilo de desarrollo prevaleciente. Pero, como se suele decir, esa será otra historia; en todo caso, seguirá siendo una historia de la dialéctica de las ideas en acción en que la CEPAL seguramente tendrá mucho que decir.

Bibliografía

- Acar, S. (2017), *The Curse of Natural Resources: A Developmental Analysis in a Comparative Context*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Acquatella, J. y A. Bárcena (2005), *Política fiscal y medio ambiente: bases para una agenda común*, Libros de la CEPAL, N° 85 (LC/G.2274-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aguilar-González, B. (2017), "Economía ecológica y ecología política: ciencia socioambiental crítica y participativa ante las políticas públicas en la América Latina de hoy", *El pensamiento ambiental del Sur: complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*, W. A. Pengue (comp.), Los Polvorines, Ediciones UNGS.
- Altomonte, H. y R. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amsden, A. (2004), "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología. Prebisch renace en Asia", *Revista de la CEPAL*, N° 82 (LC/G.2220-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Angelsen, A. (1997), "The poverty-environment thesis: was Brundtland wrong?", *Forum for Development Studies*, vol. 24, N° 1.
- Atkinson, G. (1996), "Desarrollo sustentable: teoría, medición y políticas", *Información Comercial Española*, N° 751.
- Azqueta, D. y D. Sotelsek (1999), "Ventajas comparativas y explotación de los recursos ambientales", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Banco Mundial (2012), *Inclusive Green Growth: The Pathways to Sustainable Development*, Washington, D.C.
- _____(1992), *World Development Report 1992: Development and Environment*, Washington, D.C.
- Bárcena, A. (2018a), "70 años de contribución al desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe", *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2016-2018* (LC/PUB.2018/14), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- _____(2018b), “Prólogo”, *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 Años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), R. Bielschowsky y M. Torres (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2016), “El pensamiento económico en la CEPAL: pasado y presente”, *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2015* (LC/G.2677), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2013), “Condiciones y desafíos para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”, *Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2011-2012* (LC/G. 2563), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2010), “Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis”, *Revista de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2009), “Prólogo”, *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña*, Documentos de Proyectos (LC/W.232), J. Samaniego (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A., R. Bielschowsky y M. Torres (2018), “Introducción. El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual”, *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 Años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), R. Bielschowsky y M. Torres (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. y C. de Miguel (2003), “Aspectos relevantes del financiamiento para el desarrollo sostenible: de Monterrey a Johannesburgo”, *Financiamiento para el desarrollo sostenible: visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe* (LC/L.1875), A. Bárcena y C. de Miguel (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. y A. Prado (2015), “Introducción”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barkin, D. y Lemus, B. (2016), “Third World alternatives for building post-capitalist worlds”, *Review of Radical Political Economics*, vol. 48, N° 4.
- Baumann, R. y otros (1994), *Informe del grupo organizador del “brainstorming” sobre las perspectivas del pensamiento de la CEPAL*, Santiago, agosto.
- Beckerman, W. (1994), “‘Sustainable development’: is it a useful concept?”, *Environmental Values*, vol. 3, N° 3.
- Bértola, L. (2015), “Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Besa, J. (comp.) (2009), *Escritos de José Luis Machinea (1975-2008), Ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Bianchi, A. (2018), “Challenges of doing research in the history of economic thought: a Latin American perspective”, *Estudios Económicos*, vol. 48, N° 2.

- Biddle, J. (2003), "Research styles in the history of economic thought", *A Companion to the History of Economic Thought*, W. Samuels, J. Biddle y J. Davis (eds.), Malden, Blackwell.
- Bielschowsky, R. (2010), "Sesenta años de la CEPAL y el pensamiento reciente", *Sesenta años de la CEPAL: textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2009), "Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G. 2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (1998), "Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña", *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados*, vol. 1, Santiago, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bielschowsky, R. y A. Macedo (2016), "The UNCTAD system of political economy", *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*, E. Reinert, J. Ghosh y R. Kattel (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.) (2018), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio. Textos seleccionados del período 2008-2018*, Colección 70 Años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bifani, P. y M. Schaper (2003), *América Latina y el Caribe: de una estrategia de comercio y medio ambiente a una estrategia de comercio para el desarrollo sostenible* (LC/R.2104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Bitar, S. (1988), "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (1986), "El pensamiento latinoamericano ante la crisis económica", *Integración Latinoamericana*, vol. 13, N° 116.
- Blaug, M. (2001), "No history of ideas, please, we're economists", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 15, N° 1.
- Bouzas, R. (2005), "El 'nuevo regionalismo' y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente", *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Bovarnick, A., F. Alpizar y C. Schnell (eds.) (2010), *The Importance of Biodiversity and Ecosystems in Economic Growth and Equity in Latin America and the Caribbean: An Economic Valuation of Ecosystems*, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Brenta, N. (2017), "Las coincidencias del pensamiento de John H. Williams y Raúl Prebisch acerca del orden económico internacional de posguerra", *América Latina en la historia económica*, vol. 24, N° 2.
- Bresser-Pereira, L. (2016), "Reflecting on new developmentalism and classical developmentalism", *Review of Keynesian Economics*, vol. 4, N° 3.
- (2006), "The new developmentalism and conventional orthodoxy", *Économie Appliquée*, vol. 59, N° 3.
- Briceno, J. (2017), "Del panamericanismo al ALCA: la difícil senda de las propuestas de una comunidad de intereses en el continente americano (II)", *Anuario Latinoamericano de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 4.
- (2013), "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", *Estudios Internacionales*, vol. 45, N° 175.

- Brzovic, F. (1989), *Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe* (LC/R.818), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL/PNUMA).
- Bugallo, A. (2007), "Arne Naess: una filosofía ambiental práctica, entre la ciencia y la sabiduría", *Ambiente y Desarrollo*, vol. 23, N° 1.
- Bustamante, M. y S. Torres (1990), "Elementos para una política ambiental eficaz", *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Calzada, B. y N. Foster-McGregor (2018), "What is the potential of natural resource based industrialisation in Latin America? An input-output analysis of the extractive sectors", *UNU-MERIT Working Paper*, N° 015, Maastricht, Instituto de Investigación Económica y Social sobre Innovación y Tecnología (UNU-MERIT).
- Canal, F. y otros (2010), "Tendiendo puentes entre el desarrollo sostenible y la cohesión social", *Cohesión social en América Latina: una revisión de conceptos, marcos de referencia e indicadores* (LC/G.2420), J. Feres y P. Villatoro (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Cardoso, F. (1980), "El desarrollo en el banquillo", *Comercio Exterior*, vol. 30, N° 8.
- _____(1977a), "La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 4, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- _____(1977b), "Towards another development", *Another Development: Approaches and Strategies*, M. Nerfin (ed.), Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation.
- Castro, G. (2000), "La crisis ambiental y las tareas de la historia en América Latina", *Papeles de Población*, vol. 6, N° 4.
- CENDES (Centro de Estudios Económicos y Sociales) (2005), "Conversación con Osvaldo Sunkel: el desarrollo de América Latina ayer y hoy", *Cuadernos del CENDES*, vol. 22, N° 60.
- Centro Tepoztlán (1989), "Nuestro futuro común: una perspectiva latinoamericana", *IFDA Dossier*, N° 70, Nyon, Fundación Internacional para Alternativas de Desarrollo (FIAD), marzo-abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago, enero.
- _____(2018a), *Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe* (LC/FDS.2/3/Rev.1), Santiago, junio.
- _____(2018b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/17-P), Santiago, octubre.
- _____(2018c), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, mayo.
- _____(2018d), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2018/20-P), Santiago, diciembre.
- _____(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- _____(2016b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2016* (LC/G.2697-P), Santiago, diciembre.
- _____(2016c), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, enero.

- (2015a), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- (2015b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2650-P), Santiago, octubre.
- (2015c), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624), Santiago, febrero.
- (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- (2014b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, 2014 (LC/G.2625-P), Santiago, octubre.
- (2014c), “América Latina y el Caribe en la Agenda para el Desarrollo después de 2015: reflexiones preliminares basadas en la trilogía de la igualdad” (LC/L.3843), Santiago, junio.
- (2013a), *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20* (LC/L.3590/Rev.2), Santiago, agosto.
- (2013b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2013 (LC/G.2574-P), Santiago, agosto.
- (2013c), *Recursos naturales: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional en América Latina y el Caribe* (LC/L.3748), Santiago, diciembre.
- (2012a), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, julio.
- (2012b), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la cumbre para la tierra: avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago.
- (2011), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, 2010-2011 (LC/G.2502-P), Santiago, septiembre.
- (2010a), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- (2010b), *El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: desafío para lograrlos con igualdad* (LC/G.2460), Santiago.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago, mayo.
- (2005a), *Aglomeraciones en torno a los recursos en América Latina y el Caribe: políticas de articulación y articulación de políticas* (LC/G.2285-P), Santiago, noviembre.
- (2005b), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), Santiago.
- (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago, junio.
- (2004b), “Seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: necesidad y propuesta” (LC/G.2252(SES.30/17)), San Juan, junio [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13073/S2004043_es.pdf.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago, abril.
- (2001), “Desarrollo sostenible: perspectivas de América Latina y el Caribe”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 11 (LC/L.1613-P), Santiago, octubre.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago, febrero.

- ____(1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, Libros de la CEPAL, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago, abril.
- ____([1990] 1996a), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago, marzo.
- ____(1996b), "Conceptualización, modelaje y operacionalización del desarrollo sustentable: ¿tarea factible?" (LC/R.1620), Santiago, enero.
- ____(1994a), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago, septiembre.
- ____(1994b), *Economía y ecología: dos ciencias y una responsabilidad frente a la naturaleza* (LC/R. 1457), Santiago.
- ____(1994c), *Los procesos naturales y artificiales en la transformación de la estructura productiva* (LC/R.1459), Santiago.
- ____(1993a), *Los recursos naturales en las estrategias de transformación productiva* (LC/R.1290), Santiago, julio.
- ____(1993b), *Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe* (LC/R.1297), Santiago, agosto.
- ____(1992a), "Deuda externa y desarrollo sustentable en América Latina: una perspectiva sociopolítica" (LC/R.1252), Santiago, diciembre [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/19064>.
- ____(1992b), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago, agosto.
- ____(1992c), "La sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo" (LC/G.1713 (SES.24/14)), Santiago, marzo.
- ____(1992d), "Río-92 y la realidad latinoamericana: una mirada a la crisis ambiental desde el Sur" (LC/R.1140), Santiago, mayo.
- ____(1991), *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente* (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago, mayo.
- ____(1990a), "Estrategia Internacional del Desarrollo: algunas consideraciones desde la óptica de América Latina y el Caribe" (LC/L.535(CEG.17/3)), Santiago, enero.
- ____(1990b), *Informe de la Reunión Regional para América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (LC/G.1656(CONF.80/3)), Santiago, abril.
- ____(1981), "América Latina en la nueva Estrategia Internacional del Desarrollo (metas y objetivos)", *El Trimestre Económico*, vol. 48, N° 190.
- ____(1974a), "Población, medio ambiente y desarrollo: la experiencia latinoamericana", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 19, N° 1-2, Santiago.
- ____(1974b), "Diferentes modelos o estilos de desarrollo", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 19, N° 1-2, Santiago.
- ____(1974c), "Declaración de Cocoyoc", Cocoyoc, octubre [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/34958>.
- ____(1973), *Evaluación de Quito: sobre el primer bienio de la estrategia de desarrollo, aprobada por la CEPAL en su 15° de Sesiones, resolución 320(XV)* (E/CEPAL/987), Santiago.
- ____(1971), "Palabras pronunciadas por el Sr. Carlos Quintana, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, en la sesión inaugural del Seminario", *Seminario Regional Latinoamericano sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo: informe del Relator* (ST/ECLA/CONF.40/L.5), Santiago, septiembre.
- ____(1962a), "El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 7, N° 2, Santiago, octubre.

- ___ (1962b), *Informe del Seminario sobre Recursos Naturales y Planificación Nacional* (INST/13), Santiago, noviembre.
- ___ (1961), *Desarrollo económico, planeamiento y cooperación internacional* (E/CN.12/582/Rev.1), Santiago, junio.
- ___ (1954), *La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericana* (E/CN.12/359), Río de Janeiro.
- ___ (1951), *Estudio Económico de América Latina, 1949* (E/CN.12/164/Rev.1), Nueva York.
- ___ (1948), "Propuesta peruana sobre estudios de los principios y formas de las empresas y posibilidades de inversión de capitales nacionales y extranjeros en la explotación de recursos naturales de la América Latina" (E/CN.12/AC.1/W.10), Santiago, junio.
- CEPAL/FAO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (1971), *El medio ambiente humano y el desarrollo económico en América Latina* (ST/ECLA/CONF.40/L.2), Ciudad de México, agosto.
- CEPAL/IDRC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional) (2007), "Progreso técnico y cambio estructural en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.136), Santiago, octubre.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *Nuevos desafíos y paradigmas: perspectivas sobre la cooperación internacional para el desarrollo en transición* (LC/PUB.2018/16), Santiago, octubre.
- CEPAL/PNUD/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2002), "América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 22 (LC/L.1706/Rev.1-P), Santiago, marzo.
- CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2002), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (LC/G.2145/Rev.1-P), Santiago, julio.
- ___ (1990), *El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago, julio.
- ___ (1976), "El medio ambiente en América Latina" (E/CEPAL/1018), Santiago.
- ___ (1964), "Actividades del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social: informe del consejo directivo correspondiente a 1963-1964", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 9, N° 1, Santiago, marzo.
- CEPAL/UNASUR (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Unión de Naciones Suramericanas) (2013), *Recursos naturales en UNASUR: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional* (LC/L.3627), Santiago, mayo.
- Cervera-Ferri, J. y M. Ureña (2017), "Indicadores de producción verde: una guía para avanzar hacia el desarrollo sostenible", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Chang, H.J. (2011), "Hamlet without the prince of Denmark: how development has disappeared from today's development discourse", *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, S. Khan y J. Christiansen (eds.), Londres, Routledge.

- (2004), “El fomento a la industria naciente desde una perspectiva histórica: ¿una cuerda con la cual ahorcarse o una escalera por la cual escalar?”, *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, J. Ocampo (ed.), Bogotá, Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, M. y J. Katz (2004), “Reformas estructurales y brechas tecnológicas”, *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, J. Ocampo (ed.), Bogotá, Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cimoli, M. y G. Porcile (2015), “Productividad y cambio estructural: el estructuralismo y su diálogo con otras corrientes heterodoxas”, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Cimoli, M., G. Porcile y S. Rovira (2010), “Structural change and the BOP-constraint: why did Latin America fail to converge?”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2.
- CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987), *Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Colangelo, I. y P. Dutra (2018), “Dois estilos de desenvolvimento para a América Latina: a controvérsia entre Raúl Prebisch e Celso Furtado”, *Anais do XLIV Encontro Nacional de Economia*, Asociación Nacional de Centros de Posgrado en Economía (ANPEC).
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (1991), *Nuestra propia agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica/Banco Interamericano de Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (BID/PNUD).
- Commoner, B. (1974), “Dos enfoques de la crisis ambiental”, *Comercio Exterior*, vol. 24, N° 3.
- (1971), *The Closing Circle: Nature, Man and Technology*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- Constanza, R. y otros (2014), *An Introduction to Ecological Economics*, Boca Raton, CRC Press.
- Corrales, W. (2007a), “Debate conceptual sobre las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio”, *Documentos de proyectos* (LC/W.158), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- (2007b), “Una perspectiva de América Latina y el Caribe sobre los espacios para políticas en las estrategias de desarrollo sostenible apoyadas en el comercio”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.159), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Correa, R. y F. Falconí (2012), “Después de ‘Río+20’: bienes ambientales y relaciones de poder”, *Revista de Economía Crítica*, N° 14.
- Cortés, R. (2001), “Raúl Prebisch: los años de gobierno”, *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Cunha, A. y G. Britto (2018), “When development meets culture: the contribution of Celso Furtado in the 1970s”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 42, N° 1.
- Daly, H. (1991), “Economía ecológica y desarrollo sustentable”, *Crecimiento o desarrollo: un debate sobre la sustentabilidad de los modelos económicos*, J. Schatan (ed.), Santiago, Editorial Jurídica ConoSur.
- Daly, H. y J. Cobb (1994), *For the Common Good: Redirecting the Economy Toward Community, the Environment, and a Sustainable Future*, Boston, Beacon Press.
- Daly, H., V. Urquidí y R. Peña (1974), “La economía del estado estacionario”, *Demografía y economía*, vol. 8, N° 3.

- Delgado, R. y H. Veltmeyer (2017), "Aportes del pensamiento crítico latinoamericano a la teoría y la práctica del desarrollo", *Mundo Siglo XXI*, vol. 12, N° 42.
- DeMartino, G. (2011), "The economist as social engineer: maxi-max decision, utopia, and the need for professional economic ethics", *Real-World Economics Review*, N° 56.
- De Miguel, C. y O. Sunkel (2011), "Environmental sustainability", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J. Ocampo y J. Ros (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- De Miguel, C. y M. Tavares (comps.) (2015), *El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2012-2014* (LC/M.23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Deutsch, L., C. Folke y K. Skanberg (2003), "The critical natural capital of ecosystem performance as insurance for human well-being", *Ecological Economics*, vol. 44, N° 2/3.
- Di Filippo, A. (1994), "Regionalismo abierto e inversión extranjera en América Latina", *Documento de Trabajo*, N° 34, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Domínguez, R. (2018a), "Dialéctica del origen, despliegue y climaterio del régimen internacional de la ayuda", *Revista de Economía Crítica*, N° 25.
- _____(2018b), "Cambiando el marco interpretativo de la cooperación: desigualdades internacionales y desarrollo insostenible", *Otros desarrollos, otra cooperación: retos y perspectivas de la cooperación internacional ante la diversidad de los esquemas de desarrollo*, P. Mochi y C. Girardo (coords.), Cuernavaca, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- _____(2017), "La Alianza para el Progreso: aportes para una teoría crítica de la cooperación", *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica*, R. Domínguez y G. Rodríguez (eds.), Barranquilla, Editorial Uniautónoma.
- _____(2016a), "En los pliegues de la historia: cooperación Sur-Sur y procesos de integración en América Latina y el Caribe", *Estudios Internacionales*, vol. 4, N° 2.
- _____(2016b), "Evolución o involución del desarrollo sostenible: de cómo el desarrollo sostenible se convirtió en corriente principal", *La implementación de la Agenda 21 en México: aportes críticos a la sustentabilidad local*, S. Lucatello y L. Vera (coords.), Ciudad de México, Instituto Mora.
- _____(2014), "Perspectivas de la cooperación internacional y el desarrollo sostenible después de 2015", *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, N° 2.
- _____(2009), "Staple theory y crecimiento liderado por las exportaciones. México en el contexto norte y latinoamericano", *Empresa y agricultura comercial en el Noroeste de México: historia económica y tendencias actuales*, M. Romero y A. Carrillo (coords.), Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Domínguez, R. y S. Caria (2018), "Raíces latinoamericanas del otro desarrollo: estilos de desarrollo y desarrollo a escala humana", *América Latina en la historia económica*, vol. 25, N° 2.
- _____(2016), "Extractivismos andinos y limitantes del cambio estructural", *Nada dura para siempre: neo-extractivismo tras el boom de las materias primas*, H. Burchardt y otros (eds.), Quito, Universidad Andina Simón Bolívar/Universität Kassel.
- Domínguez, R., S. Caria y M. León (2017), "Buen vivir: praise, instrumentalization, and reproductive pathways of good living in Ecuador", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, vol. 12, N° 2.
- Dos Santos, T. (1970), "The structure of dependence", *American Economic Review*, vol. 60, N° 2.

- (1969), “La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina”, *La dependencia político-económica de América Latina*, H. Jaguaribe y otros (eds.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Dourojeanni, A. (2000), “Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable”, *serie Manuales*, N° 10 (LC/L.1413-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (1999), “La dinámica del desarrollo sustentable y sostenible” (LC/R.1925), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- ECOSOC (Consejo Económico y Social) (1971), “Seminario Regional Latinoamericano sobre los Problemas del Medio Ambiente Humano y el Desarrollo: informe del relator” (ST/ECLA/CONF.40/L.5), Ciudad de México, septiembre.
- (1947), “Informe preliminar de la comisión especial encargada de estudiar el proyecto de creación de una Comisión Económica para América Latina” (E/AC.21/15), Lake Success, diciembre.
- Editora 34 (2011), “The document: ten theses on new developmentalism”, *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 31, N° 5.
- El Serafy, S. (1996), “In defence of weak sustainability: a response to Beckerman”, *Environmental Values*, vol. 5, N° 1.
- Ekins, P. y otros (2003), “A framework for the practical application of the concepts of critical natural capital and strong sustainability”, *Ecological Economics*, vol. 44, N° 2-3.
- Emmerij, L. y R. Jolly (2009), “The UN and transnational corporations”, *UN Intellectual History Project Briefing Note*, N° 17, Nueva York, Ralph Bunche Institute for International Studies, julio.
- Emmerij, L., R. Jolly y T. Weiss (2005), “Economic and social thinking at the UN in historical perspective”, *Development and Change*, vol. 36, N° 2.
- Fajnzylber, F. (1992a), “La transformación productiva con equidad y la sustentabilidad ambiental”, *Industrialización y desarrollo tecnológico*, N° 12 (LC/G.1729), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (CEPAL/ONUUDI), abril.
- (1992b), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’”, *Nueva Sociedad*, N° 118.
- (1990), *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (1989), “Growth and equity via austerity and competitiveness”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 505, N° 1.
- (1988), “Competitividad internacional: evolución y lecciones”, *Revista de la CEPAL*, N° 36 (LC/G.1537-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- (1983), “Intervención, autodeterminación e industrialización en América Latina”, *El Trimestre Económico*, vol. 50, N° 197.
- Farley, J. (2012), “Ecosystem services: the economics debate”, *Ecosystem Services*, vol. 1, N° 1.
- Feinsilver, J. (1996), “Prospección de la biodiversidad: potencialidades para los países en desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- Fernández, F. (1994), "La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ferrer, A. (1992), "Desarrollo humano, ambiente y el orden internacional: perspectiva latinoamericana", *Comercio Exterior*, vol. 42, N° 7.
- Ffrench-Davis, R. (1988), "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Fletcher, R, y C. Rammelt (2017), "Decoupling: a key fantasy of the post-2015 sustainable development agenda", *Globalizations*, vol. 14, N° 3.
- Foladori, G. (2005), "Una tipología del pensamiento ambientalista", *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, G. Foladori y N. Pierri (coords.), Ciudad de México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Franco, R. (2015), "El ILPES de Prebisch", *Mundos Plurales*, vol. 2, N° 1.
- _____(2013), *La invención del ILPES* (LC/L.3644 – LC/IP/L.329), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Fuentes, J. (1994), "El regionalismo abierto y la integración económica", *Revista de la CEPAL*, N° 53 (LC/G.1832-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Fundación Bariloche (1976), "Modelo mundial latinoamericano", *Nueva Sociedad*, N° 22.
- Furtado, C. (1987a), "Underdevelopment: to conform or reform", *Pioneers in Development: Second Series*, G. Meier (ed.), Nueva York, Oxford University Press.
- _____(1987b), "Raúl Prebisch, el gran heresiarca", *Comercio Exterior*, vol. 37, N° 5.
- _____(1979), "El desarrollo desde un punto de vista interdisciplinario", *El Trimestre Económico*, vol. 46, N° 181.
- _____(1978), *Prefacio a una nueva economía política*, Madrid, Siglo XXI.
- _____(1977), "El nuevo orden económico internacional", *Investigación Económica*, vol. 36, N° 139.
- _____(1976), "El conocimiento económico de América Latina", *Estudios Internacionales*, vol. 9, N° 36.
- _____(1975), *El desarrollo económico: un mito*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- _____(1974), "El mito del desarrollo y el futuro del tercer mundo", *El Trimestre Económico*, vol. 41, N° 162.
- _____(1971), "Dependencia externa y teoría económica", *El Trimestre Económico*, vol. 38, N° 150.
- _____(1970), *Economic Development of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____(1966), "Hacia una ideología del desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. 33, N° 101.
- _____(1964), *Desarrollo y subdesarrollo*, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- _____(1954] 1963), "La formación del capital y el desarrollo económico", *La economía del subdesarrollo*, A. Agarwala y S. Singh (eds.), Madrid, Tecnos.
- _____(1956), "Ensayo de interpretación histórico-analítica del desarrollo económico", *El Trimestre Económico*, vol. 23, N° 90.
- _____(1954), "La teoría del desarrollo en la evolución de la ciencia económica", *El Trimestre Económico*, vol. 21, N° 83.
- Galindo, L. y otros (2015), "Ocho tesis sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/W.690), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

- (2014), “Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 156 (LC/L.3868), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Gallagher, K. (2016), *The China Triangle. Latin America’s China Boom and the Fate of Washington Consensus*, Nueva York, Oxford University Press.
- Gallopin, G. (2017), “Complejidad, incertidumbre y futuros alternativos para América Latina: implicaciones para la toma de decisiones”, *El pensamiento ambiental del Sur: complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*, W. Pengue (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2004), “El modelo mundial latinoamericano (‘modelo Bariloche’): tres décadas después”, *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano 30 años después*, A. Herrera y otros, Ottawa, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC).
- (2003), “Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 64 (LC/L.1864-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- (1990a), *La ecopolítica del “desarrollo sustentable”: una visión latinoamericana de la agenda global sobre el medio ambiente* (LC/R.197), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- (1990b), *La sustentabilidad ambiental del desarrollo y el cambio tecnológico en América Latina y el Caribe* (LC/L.577(SEM.56/2), Santiago, julio.
- (1980), “El medio ambiente humano”, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo (comps.), Lecturas, N° 36, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Ghosh, J. (2016), “Michal Kalecki”, *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*, E. Reinert, J. Gosh y R. Kattel (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Gilovich, T. (2009), *Convencidos, pero equivocados: guía para reconocer espejismos en la vida cotidiana*, Barcelona, Icaria Editorial.
- Gligo, N. (2017), “La dolorosa marginalidad del pensamiento ambiental latinoamericano”, *El pensamiento ambiental del Sur: complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*, W. Pengue (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (2006), “Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 126 (LC/L.2533-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- (2001), *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 58 (LC/G.2110-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- (1995a), “La dimensión ambiental en la CEPAL”, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 574-575, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (1995b), “Posiciones y actitudes sobre la involución ambiental en América Latina y el Caribe”, *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 58 (LC/G.2110-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- (1995c), “Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 55 (LC/G.1858-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

- (1992), “Desarrollo, equidad y medio ambiente”, *Análisis de la realidad de América Latina y el Caribe*, Santiago, Confederación Latinoamericana de Asociaciones Cristianas de Jóvenes, julio.
- (1991), “Medio ambiente y recursos naturales en el desarrollo latinoamericano”, *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, O. Sunkel (comp.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (1990a), “Las cuentas del patrimonio natural y el desarrollo sustentable”, *Revista de la CEPAL*, N° 41 (LC/G.1631-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- (1990b), “Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola”, *Comercio Exterior*, vol. 40, N° 12.
- (1988), “The environmental challenges of development in the perspective of the year 2000”, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 459/460, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1987a), “Política, sustentabilidad ambiental y evaluación patrimonial”, *Pensamiento Iberoamericano*, N° 12.
- (1987b), “El concepto de sustentabilidad ambiental en las estrategias de desarrollo”, *Ambiente y Desarrollo*, vol. 3, N° 1-2.
- (1986), “La elaboración de inventarios y cuentas del patrimonio natural y cultural”, *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G.1392), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- (1985), “The environment as a factor of development”, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 417, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1983), “Medio ambiente en la planificación latinoamericana: vías para una mayor incorporación”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 9, N° 27.
- Gómez-Ferri, J. (1997), “Qué hacen las metáforas en la ciencia: un panorama reflexivo sobre la metáfora en la economía”, *Laguna*, N° 4.
- Gómez-Lobo, A. (1992), *La Iniciativa para las Américas, acuerdos de libre comercio y el medio ambiente*, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (FLACSO/CIEPLAN).
- Gómez, J., J. Jiménez y D. Morán (2015), “El impacto fiscal de la explotación de los recursos naturales no renovables en los países de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.658), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Gonzales de Olarte, E. (1990), *La dimensión ambiental de las políticas económicas en América Latina y el Caribe* (LC/L.578(SEM.56/3)), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Graciarena, J. (1976), “Poder y estilos de desarrollo. Una perspectiva heterodoxa”, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Graz, J. (2016), “The Havana Charter: when state and market shake hands”, *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*, E. Reinert, J. Gosh y R. Kattel (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Griffith-Jones, S. y O. Sunkel (1986), *Debt and Development Crisis in Latin America: The End of an Illusion*, Oxford, Clarendon Press.
- Gronadona, A. (comp.) (2016), *Estilos de desarrollo y buen vivir*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

- Grupo de Trabajo sobre las Empresas Transnacionales (1975), "Posición latinoamericana respecto a las transnacionales", *Comercio Exterior*, vol. 24, N° 4.
- Guaipatín, C. (2004), "¿Cómo surgen las aglomeraciones agroindustriales en América Latina?", *Los recursos del desarrollo: lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales de América Latina*, Bogotá, Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Guarini, G. y G. Porcile (2016), "Sustainability in a post-Keynesian growth model for an open economy", *Ecological Economics*, vol. 126.
- Gudynas, E. (2010), "Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía", *Otra Economía*, vol. 4, N° 6.
- _____(2003), *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*, Quito, Ediciones ABYAYALA/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES).
- Guimarães, R. (2006), "Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002", *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*, H. Alimonda (comp.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- _____(2003), "Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 67 (LC/L.1965-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2002), "La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo", *Ecología política: naturaleza, sociedad y utopía*, H. Alimonda (coord.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- _____(1998), "Aterrizando un cometa: indicadores territoriales de sustentabilidad", *serie Investigación*, N° 18 (LC/IP/G.120), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1997), "Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo", *serie Ensayos*, N° 43 (LC/IP/G.114), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1994), "El desarrollo sustentable: ¿propuesta alternativa o retórica neoliberal?", *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 21, N° 61.
- _____(1992), "El discreto encanto de la Cumbre de la Tierra: evaluación impresionista de Río-92", *Nueva Sociedad*, N° 122.
- Gurrieri, A. (2001), "Las ideas del joven Prebisch", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Hajer, M. (1996), *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford, Clarendon Press.
- Herfindahl, O. (1970), *Los recursos naturales en el desarrollo económico: medios y programas de información*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Herrera, A. y otros (1976), *Catastrophe or New Society?: A Latin American World Model*, Ottawa, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC).
- Hirschman, A. (1973), "Ideologías del desarrollo económico en América Latina", *Desarrollo y América Latina: obstinación por la esperanza*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Hodara, J. (1987), "Orígenes de la CEPAL", *Comercio Exterior*, vol. 37, N° 5.
- Hoffmann, H. (1997), "Comercio y medio ambiente: ¿luz verde o luz roja?", *Revista de la CEPAL*, N° 62 (LC/G.1969-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Holden, E., K. Linnerud y D. Banister (2014), "Sustainable development: *Our Common Future revisited*", *Global Environmental Change*, vol. 26.
- Hopwood, B., M. Mellor y G. O'Brien (2005), "Sustainable development: mapping different approaches", *Sustainable Development*, vol. 13, N° 1.
- Hounie, A. y otros (1999), "La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Iglesias, E. (2003), "Exposición de Enrique V. Iglesias", *Financiamiento para el desarrollo sostenible: visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe* (LC/L.1875-P), A. Bárcena y C. de Miguel (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2001), "Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y el Caribe", *Integración y Comercio*, N° 13.
- _____(1983), "Pasado, presente y futuro del ecodesarrollo", *Ecodesarrollo, el pensamiento del decenio*, M. Marino y J. Tokatlián (coords.), Bogotá, Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (INDERENA/PNUMA).
- _____(1980), "El desafío energético", *Revista de la CEPAL*, N° 10 (E/CEPAL/G.1110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1979), "América Latina en el umbral de los años ochenta", *Revista de la CEPAL*, N° 9 (E/CEPAL/G.1096), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1977), "Exposición del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Enrique V. Iglesias", *Revista de la CEPAL*, N° 3, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1976), "Situación y perspectivas de la economía latinoamericana en 1975", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1974), "América Latina y la creación de un Nuevo Orden Internacional", *Boletín Económico de América Latina*, vol. 19, N° 1-2, Nueva York, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1972a), "Guía para la discusión sobre la movilización de recursos internos basada en la experiencia de algunos países latinoamericanos", *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina. Volumen 2: trabajos de apoyo*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1972b), "Desarrollo y medio ambiente", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/35030>.
- Instituto de Cooperación Iberoamericana (1991), "Palabras de Víctor L. Urquidí al recibir el Premio Iberoamericano de Economía Raúl Prebisch", *El Trimestre Económico*, vol. 58, N° 299.
- Islam, N. (1979), "Revolt of the periphery", *Toward a New Strategy for Development: A Rothko Chapel Colloquium*, Nueva York, Pergamon Press.
- Izam, M., N. Mulder y R. Bielschowsky (2011), "Dos estudios de la evolución del pensamiento de la CEPAL sobre la diversificación productiva y la inserción internacional (1949-2008)", *serie Comercio Internacional*, N° 112 (LC/L.3415), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jaguaribe, H. (2003), "General introduction", *The European Union, Mercosul and the New World Order*, H. Jaguaribe y A. de Vasconcelos (eds.), Londres, Frank Cass.

- _____(1987), "Raúl Prebisch, hombre de pensamiento y acción", *Comercio Exterior*, vol. 35, N° 5.
- Jaimes, P. y G. Matamoros (2017), "¿Qué sucedió con el *casillero vacío* del desarrollo de América Latina 30 años después?", *Problemas del Desarrollo*, vol. 48, N° 191.
- Janecki, G. (1995), "Comercio internacional y medio ambiente: la discusión actual", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.1860-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jolly, R. y otros (2004), *UN Contributions to Development Thinking and Practice*, Bloomington, Indiana University Press.
- Kalecki, M. e I. Sachs (1966), "Formas de ayuda exterior: un análisis económico", *Comercio Exterior*, vol. 16, N° 12.
- Katz, J. (2015), "La macro- y la microeconomía del crecimiento basado en los recursos naturales", *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), A. Bárcena y A. Prado (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____(2008), "Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico", *Documentos de Proyectos* (LC/W.167), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kay, C. (2018), "Development theory: the Latin American pivot", *The Essential Guide to Critical Development Studies*, H. Veltmeyer y P. Bowles (eds.), Nueva York, Routledge.
- _____(1993), "For a renewal of development studies: Latin American theories and neoliberalism in the era of structural adjustment", *Third World Quarterly*, vol. 14, N° 4.
- Kay, C. y R. Gwynne (1998), "Relevance of structuralist and dependency theories in the neoliberal period: a Latin American perspective", *Journal of Developing Societies*, vol. 16, N° 1.
- Keynes, J. (1930), "Economic possibilities for our grandchildren", *Essays in Persuasion*, Londres, Macmillan.
- Khan, S. (2011a), "Towards new developmentalism: context, program, and constraints", *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, S. Khan y J. Christiansen (eds.), Abingdon, Routledge.
- _____(2011b), "Exploring and naming an economic development alternative", *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, S. Khan y J. Christiansen (eds.), Abingdon, Routledge.
- _____(2007), "WTO, IMF and the closing of development policy space for low-income countries: a case for neo-developmentalism", *Third World Quarterly*, vol. 28, N° 6.
- Kumarappan, S. (2012), "Teaching economic pluralism using the Hegelian dialectic principle", *International Journal of Pluralism and Economic Education*, vol. 3, N° 2.
- Larraín, F. (2004), "Estructura, políticas e instituciones: una visión del desarrollo latinoamericano", *El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, J. Ocampo (ed.), Bogotá, Alfaomega/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Leal, J. (2005), "Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 105 (LC/L.2352-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- (1986), “Las medidas de protección ambiental, su evaluación (análisis costo-beneficio) y su integración en la planificación del desarrollo”, *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*, O. Sunkel y otros, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Leff, E. (2017), “Pensamiento ambiental latinoamericano: patrimonio de un saber para la sustentabilidad”, *El pensamiento ambiental del Sur: complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*, W. Pengue (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- (1978), “Falacias y aciertos del ecodesarrollo”, *Comercio Exterior*, vol. 28, N° 3.
- Love, J. (2018), “CEPAL, economic development, and inequality”, *History of Political Economy*, vol. 50, N° 1.
- (1994), “Economic ideas and ideologies in Latin America since 1930”, *The Cambridge History of Latin America. Volume VI, Part I: 1930 to the Present*, L. Bethell (ed.), Nueva York, Cambridge University Press.
- (1987), “Raúl Prebisch (1901-1986): su vida y sus ideas”, *Comercio Exterior*, vol. 37, N° 5.
- Love, J., B. Brambilia y A. Martínez (1980), “Raúl Prebisch y los orígenes de la doctrina del intercambio desigual”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 42, N° 1.
- Lovejoy, A. (1940), “Reflections on the history of ideas”, *Journal of the History of Ideas*, vol. 1, N° 1.
- (1938), “The historiography of ideas”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 78, N° 4.
- Lozano, L. (1993), “La iniciativa para las Américas: el comercio hecho estrategia”, *Nueva Sociedad*, N° 25.
- Mamalakis, M. (1978), “La teoría mineral del crecimiento: la experiencia latinoamericana”, *El Trimestre Económico*, vol. 45, N° 180.
- Mandelbaum, M. (1965), “The history of ideas, intellectual history, and the history of philosophy”, *History and Theory*, vol. 5, N° 5.
- Manzano, O. (2008), “El papel de los recursos naturales en el desarrollo de América Latina”, *Hacia un nuevo pacto social: políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina* (LC/L.2855), J. Machinea y N. Serra (eds.), Santiago, Fundación CIDOB/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marcuzzo, M. (2008), “Is history of economic thought a ‘serious’ subject?”, *Erasmus Journal for Philosophy and Economics*, vol. 1, N° 1.
- Martens, J. y W. Obenland (coords.) (2012), “No future without justice: report of the Civil Society Reflection Group on Global Development Perspectives”, *Development Dialogue*, N° 59.
- Martín, J. (1981), “Estilos de desarrollo y tipos de planificación”, *EURE: Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 7, N° 21.
- Martínez Alier, J. (2013), “Soñando con un Prebisch ecológico”, *La Jornada*, Ciudad de México, 31 de agosto [en línea] <http://www.jornada.com.mx/2013/08/31/mundo/020a1mun>.
- Martínez Alier, J. y R. Muradian (2015a), “Taking stock: the keystones of ecological economics”, *Handbook of Ecological Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- (2015b), “Looking forward: current concerns and the future of ecological economics”, *Handbook of Ecological Economics*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Martínez Alier, J. y J. Roca (2013), *Economía ecológica y política ambiental*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

- Martínez Alier, J., J. Roca y J. Sánchez (1998), "Curso de economía ecológica", *serie Textos Básicos para la Formación Ambiental*, N° 1, Ciudad de México, Red de Formación Ambiental/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Martínez Alier, J., H. Sejenovich y M. Baud (2015), "El ambientalismo y ecologismo latinoamericano", *Gobernanza ambiental en América Latina*, F. de Castro, B. Hogenboom y M. Baud (coords.), Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Mateucci, S. (2017), "Un poco de información y algunas reflexiones en torno al estado del ambiente natural y social en Latinoamérica", *El pensamiento ambiental del Sur: complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*, W. Pengue (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- May, C. (2017), "Multinational corporations in world development: 40 years on", *Third World Quarterly*, vol. 38, N° 10.
- Meadows, D., J. Randers y D. Meadows (2006), *Los límites del crecimiento: 30 años después*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Mol, A. (2010), "Ecological modernization as a social theory of environmental reform", *The International Handbook of Environmental Sociology: Second Edition*, M. Redclift y G. Woodgate (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- _____(1997), "Ecological modernization: industrial transformations and environmental reform", *The International Handbook of Environmental Sociology*, M. Redclift y G. Woodgate (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- _____(2012), *El futuro que queremos* (A/CONF.216/L.1), Río de Janeiro, junio.
- _____(2002), *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible* (A/CONF.199/20), Nueva York.
- _____(1992), *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (A/CONF.151/26), Nueva York, agosto.
- _____(1991), *Declaración Ministerial de Beijing sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (A/46/293), Nueva York, julio.
- _____(1973), *Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Third Session. Santiago, 13 April to 21 May 1972. Volume I: Report and Annexes* (TD/180), Nueva York.
- _____(1970), *Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (A/RES/25/2626), Nueva York, octubre.
- Nenovsky, N. y D. Torre (2013), "Mihail Manoilescu's international trade theories in retrospect: how and when emerging economies must be protected?", *ICER Working Paper*, N° 09/2013, Torino, Centro Internacional de Investigaciones Económicas.
- Nerfin, M. (1975), *What Now: Another Development*, Uppsala, Fundación Dag Hammarskjöld.
- Ocampo, J. (2017), "Commodity-led development in Latin America", *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, G. Carbonnier, H. Campodónico y S. Tezanos (eds.), Leiden, Brill.
- _____(2015), "Tiempos de incertidumbre", *Finanzas y Desarrollo*, septiembre.
- _____(2014a), "La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia", *La crisis de la deuda latinoamericana desde la perspectiva histórica*, Libros de la CEPAL, N° 125 (LC/G.2609-P), J. Ocampo y otros, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- (2014b), “Reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional”, *Análisis*, Berlín, Fundación Friedrich Ebert, noviembre.
- (2012), *La historia y los retos del desarrollo latinoamericano* (LC/L.3546 – LC/IP/L.322), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2008), “Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana”, *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina* (LC/L.2910), O. Altimir, E. Iglesias y J. Machinea (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Secretaría General Iberoamericana (CEPAL/SEGIB).
- (2003), “Exposición de José Antonio Ocampo”, *Financiamiento para el desarrollo sostenible: visiones y acciones desde la perspectiva de América Latina y el Caribe* (LC/L.1875-P), A. Bárcena y C. de Miguel (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2001), “Retomar la agenda del desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 74 (LC/G.2135-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, J. y M. Parra-Lancourt (2010), “The terms of trade for commodities since the mid-19th century”, *Revista de Historia Económica*, vol. 28, N° 1.
- (2003), “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Fostering Innovation for Green Growth*, París.
- OIC (Organización Internacional de Comercio) (1948), *Carta de la Habana para una Organización Internacional de Comercio* (E/CONF.2/78), Lake Success, abril.
- O’Riordan, T. (1989), “The challenge for environmentalism”, *New models in Geography: The Political-economy Perspective. Volume 1*, R. Peet y N. Thrift (eds.), Londres, Routledge.
- (1977), “Environmental ideologies”, *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 9, N° 1, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- Osorio, J. (2003), “El neoestructuralismo y el subdesarrollo”, *Nueva Sociedad*, N° 183.
- Oteiza, E. (2004), “El modelo mundial latinoamericano: scriptum - post scriptum”, *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano 30 años después*, A. Herrera y otros, Ottawa, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC).
- Ozorio de Almeida, M. (1972), *Environment and Development: The Founex Report on Development and Environment*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace (CEIP).
- Palma, J. (2008), “Dependency”, *The New Palgrave Dictionary of Economics*, vol. 2, S. Durlauf y L. Blume (eds.), Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Paramio, L. (2008), “El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 42.
- Payne, A. y N. Phillips (2010), *Development*, Cambridge, Polity Press.
- Pearce, D. y A. Atkinson (1993), “Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of ‘weak’ sustainability”, *Ecological Economics*, vol. 8, N° 2.
- Pérez, C. (2010), “Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez-Caldentey, E. (2017), “Rethinking development”, *A Modern Guide to Rethinking Economics*, L. Rochon y S. Rossi (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.

- Pierri, N. (2005), "Historia del concepto de desarrollo sustentable", *¿Sustentabilidad? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable*, G. Foladori y N. Pierri (coords.), Ciudad de México, Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Pinto, A. (1986), "Raúl Prebisch, 1901-1986", *Revista de la CEPAL*, N° 29 (LC/G.1427), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1980), "Comentarios sobre el artículo 'La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina'", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1978), "Estilos de desarrollo: conceptos, opciones, viabilidad", *El Trimestre Económico*, vol. 45, N° 179.
- _____(1976), "Notas sobre estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1971), "El modelo de desarrollo reciente de la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 38, N° 150.
- _____(1965), "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 32, N° 125.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*, Nueva York.
- _____(2010), *América Latina y el Caribe: una superpotencia de biodiversidad. Un documento de política*, Nueva York.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2011a), *Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. Síntesis para los encargados de la formulación de políticas*, Nairobi.
- _____(2011b), *Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth*, Nairobi.
- _____(2010), *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe. GEO ALC 3*, Panamá.
- _____(2009), *Nuevo acuerdo verde global: informe de política*, Nairobi.
- _____(2005), "Poverty and environment: reconciling short-term with long-term sustainability goals", Nairobi.
- _____(2003), *GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente 2003*, Ciudad de México.
- Polo, C. (2006), "Los ejes centrales para el desarrollo de una minería sostenible", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 107 (LC/L.2520-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Porcile, G. y S. Rovira (2016), "¿Hacia un nuevo estilo de desarrollo? La Agenda 2030 y el big push ambiental", *Puentes*, vol. 17, N° 5.
- Prebisch, R. (1988), "Dependencia, interdependencia y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G.1521-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1980a), "Biosfera y desarrollo", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo (comps.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1980b), "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL*, N° 10 (E/CEPAL/G.1110), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1979), "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", *Revista de la CEPAL*, N° 7 (E/CEPAL/1084), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- (1978), “30 años de la CEPAL: exposición del Dr. Raúl Prebisch”, *Revista de la CEPAL*, N° 6, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1974), “Informe reservado al Secretario General de las Naciones Unidas sobre los recursos excedentes del petróleo y el nuevo orden económico mundial”, Nueva York, Naciones Unidas [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/32934/248_es.pdf.
- (1970a), *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, Santiago, Naciones Unidas.
- (1970b), “Discurso pronunciado por el Dr. Raúl Prebisch, Director General del ILPES en el Comité Plenario de la CEPAL, el día 4 de mayo de 1970”, Santiago, mayo.
- (1969), “Exposición del Sr. Raúl Prebisch, Director General del ILPES”, *Documento Informativo*, N° 36, Lima, abril.
- (1968), *Towards a Global Strategy of Development*, Nueva York, Naciones Unidas.
- (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano: con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- (1961a), “La respuesta de América Latina a una nueva política de cooperación económica internacional”, *Comercio Exterior*, vol. 11, N° 7.
- (1961b), “Memorándum presentado al presidente John F. Kennedy en marzo de 1961”, Washington, D.C., marzo [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40906>.
- (1952), *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico* (E/CN.12/221), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1949), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, *El Trimestre Económico*, vol. 16, N° 63.
- Pronk, J. y M. Haq (1992), “Desarrollo sostenible: del concepto a la acción”, *El Trimestre Económico*, vol. 59, N° 236.
- Quiroga, R. (2007), “Propuesta regional de indicadores complementarios al objetivo de desarrollo del milenio 7: ‘garantizar la sostenibilidad del medio ambiente’”, *serie Estudios Estadísticos y Prospectivos*, N° 50 (LC/L.2746-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2003), *Naturaleza, culturas y necesidades humanas: ensayos de transformación*, Santiago, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)/Universidad Bolivariana.
- Ramos, J. (2001), “Complejos productivos en torno a los recursos naturales: ¿una estrategia prometedora?”, *Apertura económica y (des)encadenamientos productivos*, Libros de la CEPAL, N° 61 (LC/G.2122-P), M. Dirven (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1991), “La tercera vía de desarrollo hoy: ¿conjunto vacío, sueño nostálgico o desafío aún vigente”, *Más allá de la economía, más acá de la utopía*, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- Ramos, J. y O. Sunkel (1991), “Introducción: hacia una síntesis neoestructuralista”, *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, O. Sunkel (comp.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

- Raskin, P. y otros (2006), "La gran transición: la promesa y la atracción del futuro", *Documentos de Proyectos* (LC/W.96), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Redclift, M. y G. Woodgate (1997), "Sustainability and social construction", *The International Handbook of Environmental Sociology*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Reinert, E., Y. Amaizo y R. Kattel (2011), "The economics of failed, failing, and fragile states: productive structure as the missing link", *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, S. Khan y J. Christiansen (eds.), Abingdon, Routledge.
- Rivarola, A. y Ö. Appelqvist (2011), "Prebisch and Myrdal: development economics in the core and on the periphery", *Journal of Global History*, vol. 6, N° 1.
- Rodríguez, O. (2006), *El estructuralismo latinoamericano*, Ciudad de México, Siglo XXI/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Romo, D. (2007), "La competitividad exportadora de los sectores ambientalmente sensibles y la construcción de un patrón exportador sostenible en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/W.148), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Roncaglia, A. (2005), *The Wealth of Ideas. A History of Economic Thought*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Rosenstein-Rodan, P. (1984), "Natura facit saltum: analysis of the disequilibrium growth", *Pioneers in Development*, G. Meier y D. Seers (eds.), Nueva York, Oxford University Press.
- _____(1961), "International aid for underdeveloped countries", *Review of Economics and Statistics*, vol. 43, N° 2.
- _____(1957), "Notes on the theory of the 'big push'", Massachusetts, Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), marzo.
- _____(1944), "The international development of economically backward areas", *International Affairs*, vol. 20, N° 2.
- _____(1943), "Problems of industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe", *The Economic Journal*, vol. 53, N° 210-211.
- Rovira, S., J. Patiño y M. Schaper (comps.) (2017), "Ecoinnovación y producción verde: una revisión sobre las políticas de América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sachs, I. (2015), "Entering the anthropocene: the twofold challenge of climate change and poverty eradication", *Transitions to Sustainability*, F. Mancebo e I. Sachs (eds.), Heidelberg, Springer.
- _____(1983), "Una nueva vía hacia la industrialización", *Ecodesarrollo: el pensamiento del decenio*, M. Marino de Botero y J. Tokatlián (coords.), Bogotá, Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (INDERENA/PNUMA).
- _____(1980a), "Ecodesarrollo: concepto, aplicación, implicaciones", *Comercio Exterior*, vol. 30, N° 7.
- _____(1980b), *Studies in Political Economy of Development*, Oxford, Pergamon Press.
- _____(1978), "Développement, utopie projet de société", *Revue Tiers Monde*, vol. 19, N° 75.
- _____(1977a), "Eco-development: meeting human needs", *India International Centre Quarterly*, vol. 4, N° 4.
- _____(1977b), "El ambiente humano", *Reestructuración del orden internacional: informe al Club de Roma*, J. Tinbergern (coord.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

- (1974), “Ambiente y estilos de desarrollo”, *Comercio Exterior*, vol. 24, N° 4.
- (1973), “Ecodesarrollo: un aporte a la definición de estilos de desarrollo para América Latina”, *Boletín Económico de América Latina*, vol. 18, N° 1-2, Nueva York, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1965), “La planeación en una economía sensible a las importaciones”, *El Trimestre Económico*, vol. 32, N° 126.
- Sachs, W. (1997), “Sustainable development”, *The International Handbook of Environmental Sociology*, M. Redclift y G. Woodgate (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Samaniego, J. (coord.) (2008), “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña”, *Documentos de Proyectos (LC/W.232)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniego, J. y otros (2016), “América Latina y el Caribe: integración para el desarrollo sostenible”, *Desarrollo e integración en América Latina (LC/G.2674)*, A. Prado y R. Carneiro (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Samaniego, P., C. Vallejo y J. Martínez-Alier (2017), “Commercial and biophysical deficits in South America, 1990-2013”, *Ecological Economics*, vol. 133.
- Sánchez, F. (2005), “Bases conceptuales para la elaboración de una nueva agenda sobre los recursos naturales”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 89 (LC/L.2283-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2004), “El desarrollo productivo basado en la explotación de los recursos naturales”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 86 (LC/L.2243-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1993), “El actual debate sobre los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, N° 51 (LC/G.1792-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez-Ancochea, D. (2015), “¿Son los países desarrollados y en vías de desarrollo estructuralmente diferentes? Un análisis del pensamiento de Kalecki”, *Revista Encrucijada Americana*, vol. 7, N° 2.
- Sánchez, V., B. Gosovic y O. Sunkel (1982), “Informe del seminario latinoamericano ‘Desarrollo y medio ambiente en el contexto del nuevo orden económico internacional y las negociaciones norte-sur’”, *Foro Internacional*, vol. 23, N° 1.
- Sankey, K. y R. Munck (2016), “Rethinking development in Latin America: the search for alternative paths in the twenty-first century”, *Journal of Development Societies*, vol. 32, N° 4.
- Santa Cruz, H. (1995), “La creación de las Naciones Unidas y de la CEPAL”, *Revista de la CEPAL*, N° 57 (LC/G.1891-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1987), “La proyección latinoamericana y mundial de la obra de Raúl Prebisch”, *Comercio Exterior*, vol. 37, N° 5.
- Satterthwaite, D. (2006), *Barbara Ward and the Origins of Sustainable Development*, Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED).
- Sauvant, K. (2015), “The negotiations of the United Nations code of conduct on transnational corporations: experience and lessons learned”, *Journal of World Investment and Trade*, vol. 16.
- Schaper, M. y P. Bifani (2003), *América Latina y el Caribe: de una estrategia de comercio y medio ambiente a una estrategia de comercio para el desarrollo sostenible (LC/R.2104)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Schumpeter, J. (1994), *Historia del análisis económico*, Barcelona, Ariel.
- Scolnik, H. (2004), "Una perspectiva histórica personal del modelo Bariloche", *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo mundial latinoamericano 30 años después*, A. Herrera y otros, Ottawa, Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC).
- Scott, R. (2017), "Rethinking the environment", *A Modern Guide to Rethinking Economics*, L. Rochon y S. Rossi (eds.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Seers, D. (1971), "¿Crecimiento o desarrollo? Un examen del Informe Prebisch sobre América Latina", *Comercio Exterior*, vol. 21, N° 8.
- Sejenovich, H. (2017), "Rescatando la historia perdida: el pensamiento ambiental latinoamericano a la luz de las contradicciones actuales del desarrollo", *El pensamiento ambiental del Sur: complejidad, recursos y ecología política latinoamericana*, W. Pengue (comp.), Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- _____(2011), "La calidad de vida, la cuestión ambiental y sus interrelaciones", *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*, I. Farah y L. Vasapollo (coords.), La Paz, Universidad Mayor de San Andrés.
- _____(1990), "La viabilidad del desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe", *Diálogo con nuestro futuro común: perspectivas latinoamericanas del Informe Brundtland*, G. Maihold y V. Urquidí (eds.), Caracas, Nueva Sociedad.
- Sejenovich, H. (coord.) (2017), *Pobreza y desarrollo sustentable en la gobernanza ambiental en América Latina*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Singer, H. (2001), "Lessons of post-war development experience, 1945-88", *International Development Co-operation: Selected Essays by H.W. Singer on Aid and the United Nations System*, D. Shaw (ed.), Nueva York, Palgrave.
- _____(1984), "The terms of trade controversy and the evolution of soft financing: early years in the UN", *Pioneers in Development*, G. Meiers y D. Seers (eds.), Nueva York, Banco Mundial/Oxford University Press, junio.
- _____(1950a), "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, vol. 4, N° 2.
- _____(1950b), "Comercio e inversión en países poco desarrollados: distribución de las ganancias entre países inversores y los deudores", *El Trimestre Económico*, vol. 17, N° 66.
- Soares de Assis, L. (1991), "La región frente a la negociación de la biodiversidad" (LC/L.610), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Solow, R. (1986), "On the intergenerational allocation of natural resources", *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 88, N° 1.
- _____(1974), "The economics of resources or the resources of economics", *American Economic Review*, vol. 64, N° 2.
- Soza, H. (1972), "Principales problemas de la industrialización latinoamericana", *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina. Volumen 2: trabajos de apoyo*, E. Iglesias (coord.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Spash, C. y V. Asara (2018), "Ecological economics", *Rethinking Economics: An Introduction to Pluralist Economics*, L. Fischer y otros (eds.), Nueva York, Routledge.
- Spash, C. y A. Ryan (2012), "Economic schools of thought on the environment: investigating unity and division", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 36, N° 5.

- Stallings, B. (2014), "La economía política de las negociaciones de la deuda: América Latina en la década de los ochenta", *La crisis de la deuda latinoamericana desde la perspectiva histórica*, Libros de la CEPAL, N° 125 (LC/G.2609-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stiglitz, J. (2016), "The state, the market, and development", *WIDER Working Paper*, N° 2016/1, Helsinki, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Streeter, P. (1979), "Development ideas in historical perspective", *Toward a New Strategy for Development: A Rothko Chapel Colloquium*, Nueva York, Pergamon Press.
- Sunkel, O. (2011), "América Latina entre el cuidado y la dependencia de sus recursos naturales", *Energía y medio ambiente: una ecuación difícil para América Latina. Los desafíos del crecimiento y desarrollo en el contexto del cambio climático*, A. Cubillos y F. Estenssoro (comps.), Santiago, Universidad Santiago de Chile (USACH).
- _____(2006), "En busca del desarrollo perdido", *Problemas del Desarrollo*, vol. 37, N° 147.
- _____(2005), "The unbearable lightness of neoliberalism", *Rethinking Development in Latin America*, C. Wood y B. Roberts (eds.), University Park, The Pennsylvania State University Press.
- _____(1999), "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina", *América Latina en el siglo XXI: de la esperanza a la equidad*, C. Contreras (comp.), Guadalajara, Fondo de Cultura Económica/ Universidad de Guadalajara.
- _____(1998), "Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?", *Revista de la CEPAL*, Número extraordinario (LC/G.2037-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1991a), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 53, N° 1.
- _____(1991b), "Prólogo: en busca del desarrollo perdido", *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1991c), "Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro", *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- _____(1990), "El difícil contexto internacional para un desarrollo sustentable", *Diálogo con nuestro futuro común: perspectivas latinoamericanas del Informe Brundtland*, G. Maihold y V. Urquidi (eds.), Caracas, Nueva Sociedad.
- _____(1989), "Institucionalismo y estructuralismo", *Revista de la CEPAL*, N° 38 (LC/G.1570-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1987), "Beyond the world conservation strategy: integrating development and the environment in Latin America and the Caribbean", *Conservation with Equity: Strategies for Sustainable Development*, P. Jacobs y D. Munro (eds.), Cambridge, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN).
- _____(1986a), "Las empresas transnacionales en el capitalismo actual: algunos viejos y nuevos temas de reflexión", *Estudios Internacionales*, vol. 19, N° 74.
- _____(1986b), "Medio ambiente, crisis y planificación del desarrollo", *La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- ____(1985), "Desarrollo sostenible, crisis y medio ambiente", *Ambiente y Desarrollo*, vol. 1, N° 3.
- ____(1984), "Pasado, presente y futuro de la crisis económica internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 22 (E/CEPAL/G.1296), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____(1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 5 (E/CEPAL/G.1143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL/PNUMA).
- ____(1980a), "Introducción: la interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo (comps.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- ____(1980b), "La interacción entre los estilos de desarrollo y el medio ambiente en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ____(1977), "El desarrollo de la teoría del desarrollo", *Estudios Internacionales*, vol. 10, N° 40.
- ____(1975), "Un comentario crítico al informe de las Naciones Unidas sobre 'las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial'", *El Trimestre Económico*, vol. 42, N° 166.
- ____(1972), "Big business and 'dependencia': a Latin American view", *Foreign Affairs*, vol. 50, N° 3.
- ____(1971), "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. 39, N° 150.
- ____(1967a), "El trasfondo estructural de los problemas del desarrollo latinoamericano", *El Trimestre Económico*, vol. 34, N° 133.
- ____(1967b), "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Estudios Internacionales*, vol. 1, N° 1.
- Sunkel, O. y J. Leal (1985), "Economía y medio ambiente en la perspectiva del desarrollo", *El Trimestre Económico*, vol. 52, N° 205.
- Sunkel, O. y P. Paz (1970), *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Ciudad de México, Siglo XXI.
- Sunkel, O. y L. Tomassini (1980a), "Los factores ambientales y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo (comps.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- ____(1980b), "La crisis del sistema transnacional y el cambio en las relaciones internacionales de los países en desarrollo", *Estudios Internacionales*, vol. 13, N° 50.
- Sunkel, O. y G. Zuleta (1990), "Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa", *Revista de la CEPAL*, N° 42 (LC/G.1642-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Svampa, M. (2017), "Cuatro claves para leer América Latina", *Nueva Sociedad*, N° 268.
- ____(2013), "'Consenso de los commodities' y lenguajes de valoración en América Latina", *Nueva Sociedad*, N° 244.
- Torres, J. (2006), "Desde el Consenso de Washington a la concepción del regionalismo abierto y sus efectos sobre América Latina: los errores que no debemos repetir", *Relaciones Internacionales*, vol. 15, N° 31.

- Torres, M. (comp.) (2006), *Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 92 (LC/G.2322-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Toye, J. y R. Toye (2005), "From new era to neo-liberalism: US Strategy on trade, finance and development in the United Nations, 1964-82", *Forum for Development Studies*, vol. 32, N° 1.
- Tsakoumagkos, P. (1990), *Economía política de las cuentas del patrimonio natural* (LC/R.877(SEM.54/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL/PNUMA).
- Turner, R. (1993), "Sustainability: principles and practice", *Sustainable Environmental Economics and Management*, Chichester, Wiley & Sons.
- UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales) (1980), *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente/World Wide Fund for Nature (UICN/PNUMA/WWF).
- Urquidí, V. (1986), "In memoriam: Raúl Prebisch (1901-1986)", *El Trimestre Económico*, vol. 53, N° 211.
- _____(1985), "Reflexiones sobre medio ambiente y economía del desarrollo", *Estudios Sociológicos*, vol. 3, N° 7.
- _____(1979a), "América Latina y el orden económico internacional: población, energéticos, alimentos", *Demografía y Economía*, vol. 13, N° 4.
- _____(1979b), "La carta de derechos y deberes económicos de los estados: la cuestión de su aplicación", *Foro Internacional*, vol. 20, N° 2.
- _____(1971), "Contaminación: alcances socioeconómicos", *Diálogos: artes, letras, ciencias humanas*, vol. 7, N° 3.
- _____(1969), "El desarrollo económico y el crecimiento de la población", *Demografía y economía*, vol. 3, N° 1.
- Van Dijk, T. (2010), "Discurso, conocimiento, poder y política: hacia un análisis crítico epistémico del discurso", *Revista de Investigación Lingüística*, vol. 13.
- Vanhulst, J. y A. Elizalde (2016), "Los senderos bifurcados del desarrollo sostenible: un análisis del discurso académico en América Latina", *América Latina: sociedade e meio ambiente. Teorias, retóricas e conflitos em desenvolvimento*, D. Floriani y A. Elizalde (coords.), Curitiba, Universidad Federal de Paraná.
- Vanhulst, J. y E. Zaccai (2016), "Sustainability in Latin America: an analysis of the academic discursive field", *Environmental Development*, vol. 20.
- Varsavsky, O. (1971), "Largo plazo: ¿un solo estilo", *El Trimestre Económico*, 38, N° 152.
- Ventura-Dias, V. (2017), "Los desafíos del capitalismo global para la transformación social-ecológica de América Latina", *Análisis*, Berlín, Fundación Friedrich Ebert, diciembre.
- Victor, P. (1991), "Indicators of sustainable development: some lessons from capital theory", *Ecological Economics*, vol. 4, N° 3.
- Villamil, J. (1980), "Concepto de estilos de desarrollo: una aproximación", *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, O. Sunkel y N. Gligo (comps.), Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Villarroel, P. (2007), "Conciencia de la complejidad y visión ecosistémica", *Ambiente y Desarrollo*, vol. 23, N° 1.

- Wade, R. (2018), "The developmental state: dead or alive?", *Development and Change*, vol. 49, N° 2.
- _____(2011), "The market as means rather than master: the crisis of development and the future role of the state", *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*, S. Khan y J. Christiansen (eds.), Abingdon, Routledge.
- Weiss, J. (2017), "El papel de la economía ecológica en la política pública de América Latina: Consenso Latinoamericano de la Reunión de la ISEE en Washington", *Revista Iberoamericana de Economía Ecológica*, vol. 27.
- Williams, M. y M. Montes (2016), "Common but differentiated responsibilities: which way forward?", *Development*, vol. 59, N° 1-2.
- Wolfe, M. (1982), "El desarrollo esquivo: la búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 17 (E/CEPAL/G.1205), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(1976), "Enfoques del desarrollo: ¿de quién y hacia qué?", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zaccai, E. (2012), "Over two decades in pursuit of sustainable development: influence, transformations, limits", *Environmental Development*, vol. 1, N° 1.

Anexo

Textos seleccionados del pensamiento estructuralista y neoestructuralista de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad

Texto 1. Las exportaciones de productos primarios y la industrialización

“La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos, y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital, y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla.

Cuanto más activo sea el comercio exterior de América Latina, tanto mayores serán las posibilidades de aumentar la productividad de su trabajo, mediante la intensa formación de capitales. La solución no está en crecer a expensas del comercio exterior, sino de saber extraer, de un comercio exterior cada vez más grande, los elementos propulsores del desarrollo económico.” (Prebisch, 1949, págs. 350-351).

Texto 2. Inventariar los recursos naturales para la planificación del desarrollo

“...la región es una de las menos conocidas en lo que se refiere a su potencialidad en recursos naturales, y son pocos los países que han logrado inventariar y evaluar los recursos ya descubiertos.

La programación del desarrollo económico pone en evidencia los campos en que estas investigaciones son más urgentes. Puede ocurrir, por ejemplo, que los estudios de la demanda demuestren que los recursos hidroeléctricos conocidos satisfarán la demanda de un limitado período de tiempo. En este caso habría que comenzar la investigación y evaluación de nuevos recursos hidráulicos inmediatamente, si se quiere evitar dificultades al término de ese período.

Otro campo de actividad interesante en este terreno es el que ofrece el estudio de las posibilidades de obtener celulosa de los bosques tropicales, que constituyen alrededor del 90 por ciento de la riqueza forestal de la América Latina y que no han sido objeto de investigaciones sistemáticas hasta ahora [...]

Es interesante señalar que, dentro del programa de integración y reciprocidad económica de Centroamérica, en cuyo planeamiento está colaborando la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL junto con los organismos de asistencia técnica de las Naciones Unidas, se proyecta la creación de un Instituto de Investigación y Tecnología Industrial cuyas principales finalidades son, entre otras, la investigación metódica y coordinada de los recursos naturales centroamericanos para su aprovechamiento industrial, la adaptación de la tecnología de países más desarrollados a las condiciones locales y el estudio de las industrias existentes y de los sistemas de trabajo con vistas a lograr una mayor productividad.

Desde luego, este tipo de investigaciones tiene que realizarse también teniendo a la vista las exigencias del desarrollo económico y sería muy conveniente efectuar un primer examen de las materias que más lo requieren en la América Latina.

Las investigaciones necesarias son costosas y demandan equipo y personal especializado. La cooperación internacional encuentra en ello un campo virtualmente virgen.” (CEPAL, 1954, págs. 60-61).

Texto 3. El régimen de tarifas flexibles de los Estados Unidos y los productos estratégicos

“El régimen de tarifas flexibles cuando se aplica a las importaciones de ciertos productos minerales, elevando los derechos si los precios del mercado descienden de determinado nivel, afecta a la exportación latinoamericana

y suma un nuevo factor de perturbación al que el descenso de los precios causa por sí mismo. Sería deseable que ese sistema se modificara y que en los casos en que por razones de seguridad o de otro orden ello no fuese posible, se pusieran en práctica otras medidas que contrarresten sus reflejos desfavorables sobre las economías de nuestros países.

Otras consecuencias del principio anterior son la de estimular en mayor grado la producción de minerales hasta ahora no explotados o explotados en escala insuficiente en América Latina, y, segundo, la de que cuando los otros países del continente pueden producir en condiciones económicas esos materiales, no se estimule en los Estados Unidos el desarrollo de la producción marginal de los mismos a un alto costo. Se podría, pues, prescindir de seguir aplicando medidas que han perseguido ese objeto.

No sobra advertir que cuando un material es calificado como estratégico la economía de los países exportadores se ve afectada por la limitación de los mercados y el consiguiente reflejo sobre los precios. Es natural que en casos tales deban otorgarse adecuadas compensaciones." (CEPAL, 1954, pág. 131).

Texto 4. La investigación en materia de recursos naturales y la cooperación internacional

"El examen de los recursos naturales de un país constituye una operación costosa que, si se realizara con un simple objetivo de conocimiento científico, demoraría un tiempo considerable o demandaría recursos muy cuantiosos. Como éstos son limitados y no puede esperarse mucho tiempo, es aconsejable organizar la investigación en función de los requerimientos de un plan, y teniendo en cuenta el probable desenvolvimiento de la demanda interna e internacional de estos recursos. Más aún, el problema se plantea en todos los países latinoamericanos y, como no es posible resolverlo simultáneamente y en toda su amplitud en cada uno de ellos, habrá que formular también un programa de asistencia técnica que abarque las necesidades del conjunto y formule, también aquí, un orden razonable de prelación.

La investigación tecnológica concierne a la forma de aprovechar estos recursos, así como a la manera de adaptar la tecnología contemporánea a las condiciones prevalecientes en los países latinoamericanos. En cuanto a los procedimientos para emplear los recursos naturales, se plantean una serie de problemas que todavía no han sido objeto de reconocimiento sistemático, salvo en forma parcial e incipiente. El campo de investigación es también considerable y no podría abordarse racionalmente más que sobre la base de necesidades claramente derivadas de un plan de desarrollo económico.

Por supuesto que esto no es óbice a que los institutos de investigación tecnológica no se encuentren abiertos en todo momento a las consultas que se les formulen para ayudar a resolver problemas inmediatos y circunstanciales. Pero si dedican a ello la mayor parte de sus energías, sacrificarán problemas que habría que abordar con sentido de previsión y en función de las necesidades presentes y futuras de un plan de desarrollo.” (CEPAL, 1961, págs. 89-90).

Texto 5. El marco natural de la industrialización

“La industria no es particularmente activa por lo que se refiere a los recursos naturales; la dependencia tecnológica externa, casi absoluta, lo explica en parte. No sólo se desconocen o no se buscan nuevas técnicas aplicables a ciertos recursos autóctonos; a todo esto, se suman otros dos hechos trascendentes: los esfuerzos foráneos por ‘ahorrar’ materias primas naturales, perjudicando las exportaciones latinoamericanas, y la importación de técnicas al medio industrial de la región, que sustituyen esas materias primas, muchas veces con productos artificiales de alto contenido importado. Es cierto que en esto hay implícita una cuestión de costos y calidades, pero habría que averiguar si están agotados los esfuerzos para aprovechar las materias primas naturales.

En todo caso, América Latina está bien dotada de recursos naturales, en cantidad, diversidad y calidad, según el conocimiento técnico existente y probablemente también según tecnologías, o sus combinaciones en funciones de producción, que podrían idearse hacia el futuro [...]

Desde estos puntos de vista, las perspectivas son promisorias, pero exigirían serios esfuerzos técnicos, lo mismo que un desarrollo industrial que se aplique al aprovechamiento de las ventajas inherentes a esa dotación de recursos naturales. En relación con este último sentido, se estuvo madurando un esquema de ideas que vale la pena seguir explorando; se refiere a la expansión del espacio económico, incorporando al desarrollo nuevas áreas hasta ahora retrasadas o simplemente despobladas, sobre la base de nuevos ‘polos’ donde los recursos naturales, la agricultura y la industria se asociarían para constituir centros dinámicos de desarrollo.

Podrían citarse muchos puntos, dentro de la región, con gran potencialidad natural e industrial, que sirven o pueden servir como punto de partida para el desarrollo de ese tipo de centros [...]

Los recursos naturales, por lo demás, no tienen valor en sí mismos, sino en la medida en que se disponga de técnicas para su aprovechamiento, así como de los mercados correspondientes [...]

Podría agregarse, además, que los recursos naturales adquieren valor en cuanto su aprovechamiento abarque un sistema de actividades

mejor integrado, que se beneficie con las propiedades dinámicas de las interrelaciones de los procesos de producción. Es diferente, verbigracia, su aprovechamiento para simple exportación que para 'industrialización', y diferente, asimismo, si la propia economía produce o no produce los demás insumos o bienes de capital que requiere el funcionamiento del sistema. Desde este punto de vista, el mejor usufructo de los recursos naturales estaría íntimamente ligado al desarrollo industrial.

Muchas experiencias del pasado, y otras más recientes, muestran que el desarrollo de los recursos naturales es menos 'valioso' si no se lo vincula a la industrialización; además, se advierte que las experiencias más positivas muchas veces ligan el recurso natural incluso a la fabricación de los equipos necesarios, en 'cadenas' muy completas del proceso productivo [...] En este sentido, el 'desarrollo sobre la base de la dotación de recursos naturales' adquiere otra connotación, más dinámica que la vieja concepción sobre la división internacional del trabajo.

Según estos conceptos, cabría preguntarse, por ejemplo, por qué el Perú, como potencia pesquera, no podría especializar un gran rubro industrial del campo naval —como por lo demás ya tiende a hacerlo—, incluyendo la exportación y participación en los bloques de integración que están conformándose en la región.

Desde luego, esos conceptos representan una tesis en materia de desarrollo económico e industrial, cuyo sentido consiste en afirmar que si se piensa en los recursos naturales hay que pensar en el establecimiento de un 'complejo'. Una buena dotación de recursos naturales puede constituir una buena base (o facilidad relativa) para el desarrollo general, siempre que 'el complejo' sea lo más completo posible." (Soza, 1972, págs. 547-549).

Texto 6. Los problemas del medio ambiente y el nivel de desarrollo

"En los países industrializados, el concepto de la calidad de la vida se define en un elevado nivel de ingreso por habitante; sus sistemas generalmente son más equitativos en lo que concierne a la distribución de la riqueza, su crecimiento se halla en la etapa de autosustentación, y sus mecanismos de cambio político y social evolucionan constantemente para adaptarse a condiciones cambiantes. En la solución de sus problemas, las relaciones de dependencia con otros países son distintas por su naturaleza de las que prevalecen en el financiamiento de los sistemas subdesarrollados.

En estos últimos, el concepto mismo de la calidad de la vida está vinculado estrechamente a la solución de los apremiantes problemas de la pobreza: hambre, miseria, enfermedad. No sólo está en peligro la calidad de la vida, sino la vida misma. La consideración de la calidad de la vida

es entonces urgente en un sentido distinto. Envuelve otros factores que es preciso exponer con claridad. Y los recursos humanos, financieros y tecnológicos de los que pueden echar mano para resolver los problemas de relaciones con el medio son mucho menos abundantes. Por lo tanto, en las etapas de desarrollo económico incipiente toda la cuestión de la calidad de la vida depende en última instancia de las condiciones de subdesarrollo. Así, el proceso de desarrollo es el mejor medio para elevar el ambiente humano.

Sin embargo, cuando se pone en marcha el proceso de desarrollo, las zonas subdesarrolladas comienzan a sufrir algunos de los problemas ambientales que afectan a las sociedades más avanzadas.

En consecuencia, sin desestimar la estrecha conexión entre los problemas de crecimiento económico, el cambio social y la calidad de la vida humana en relación con el ambiente, el análisis deberá encuadrarse en un marco que será diferente según el nivel de desarrollo de los países." (Iglesias, 1972b, pág. 7).

Texto 7. Objetivos e instrumentos para conciliar desarrollo y protección del medio ambiente

"Con respecto a los objetivos, la meta de incrementar la producción debería hacerse compatible no sólo con una mejor distribución de la riqueza y el empleo, sino también con el uso adecuado de los recursos naturales de que disponen los países en desarrollo y con una distribución de las inversiones que tome en cuenta concretamente los daños causados al ambiente.

Los objetivos sociales de lograr una la riqueza y ofrecer más oportunidades de empleo apuntan directamente a aspectos básicos de la calidad de la vida en el mundo en desarrollo, y tienen especial interés para éste.

En lo que se refiere a instrumentos, la aparición del ambiente como una nueva dimensión en el examen de los problemas de desarrollo hace necesario prestar especial atención a los siguientes aspectos de política interna:

1. Planificación económica adecuada, que tome en cuenta la administración de los recursos naturales y las condiciones de vida en las sociedades en desarrollo. Se ha mencionado ya que esto presupone la existencia de nuevas técnicas de planificación, así como de información adecuada para llegar a las soluciones más ventajosas;
2. El estudio de las tecnologías en uso para adaptarlas bien a las condiciones de los países en desarrollo y permitir así el máximo aprovechamiento de sus recursos naturales, sin perder de vista otros importantes objetivos, como el empleo de mano de obra abundante;

3. Un análisis que tome en cuenta también las ‘relaciones inversas’ que suelen aparecer al considerarse problemas ambientales, especialmente cuando se tiene el propósito de acrecentar la producción y a la vez mejorar la distribución de la riqueza y proteger los recursos naturales.” (Iglesias, 1972b, pág. 19).

Texto 8. El desarrollo conjunto: económico y del medio humano

“Hay grandes dudas ahora de que la sociedad ideal, hacia la que tenemos que orientar el desarrollo, sea la de los Estados Unidos, o Europa Occidental, o los países socialistas europeos, o el Japón. No sólo por razones históricas, geográficas y de carácter humano, sino debido a los problemas mismos que se hacen patentes en el desarrollo de esas regiones o países, puede que estén lejos de representar la meta anhelada por los latinoamericanos. Pero lo más grave es que nosotros mismos no hemos podido llegar a formarnos la imagen de lo que debe ser nuestra sociedad del futuro [...]

Mientras no definamos esa imagen, nuestras políticas de desarrollo económico y social serán fragmentarias e inclusive provisionales. Mientras no sepamos con mayor precisión hacia dónde dirigirnos, nuestra planificación no contará con un marco de referencia a largo plazo, que dé firmeza a las decisiones que debemos hacer a corto y mediano plazo.

En este punto de mi exposición es donde quiero introducir el ‘medio humano’, o sea el tema que debe discutirse en este seminario regional. Para mí, señores participantes, la definición del medio humano futuro, en el sentido más amplio de la palabra, es justamente la visualización de esa imagen de lo que queremos ser y tener a nuestro alrededor en el futuro [...]

El camino hacia ese medio ambiente, como quiera que éste pueda definirse, ya no podrá llamarse, desarrollo económico, en la forma en que lo hemos conocido y medido. Tampoco podrá, ser el desarrollo social que principalmente hemos valorado contando escuelas, camas de hospital, metros de alcantarillado, superficie de vivienda y gasto de agua potable. Involucrará todo esto, pero más que nada comprenderá valores espirituales que forman parte de la calidad de la vida. Tal vez ya no sea suficiente la palabra desarrollo para significar todo esto. Pero no nos ocupemos ahora de vocablos sino del concepto de que desarrollo en el futuro debe involucrar el desenvolvimiento del medio humano a manera que signifique bienestar físico y espiritual duradero, o sea, proyectado a largo plazo.

Parecerá todo esto muy ambiguo, pero si se unen en esta forma los conceptos de desarrollo y de medio humano por medio de una planificación de lo deseable y posible a largo plazo, se puede descender después a problemas más prácticos que forman parte del mismo todo, como la planificación del uso de los recursos naturales, tanto desde el

punto de vista de países y regiones como en una consideración más globalista que incluya la biosfera y la explotación de las riquezas del mar; como la preservación del medio ambiente físico que actualmente nos preocupa; como la pureza del aire y las aguas; y la preservación de los bosques y las tierras cultivables.

Aún a riesgo de ser demasiado insistente, debo volver a subrayar que los países subdesarrollados no tienen por qué encaminar su desenvolvimiento hacia la situación que ocupan los países industrializados; y que, en efecto, no desean tener los problemas que aquejan a estos últimos. Debo añadir asimismo que cualquiera que fuera la dirección de nuestro desarrollo estamos partiendo de una situación totalmente diferente de la que los países ricos tuvieron hace muchos años, cuando hicieron su industrialización. La distinción fundamental es el desarrollo de la técnica, que por un lado ha significado progreso material y por el otro ha presionado sobre los países pobres para que adquieran bienes que no están al alcance de ellos desde el punto de vista económico.

Por esta razón, si no por otras de mayor importancia como nuestro designio de ser independientes en nuestras decisiones, es preciso que América Latina, así como otras regiones subdesarrolladas, no tengan que esperar a que los países industrializados marquen la ruta para resolver los problemas del medio humano, sino que empiecen a actuar ahora, con sus propios elementos, sin desconocer, naturalmente, las contribuciones técnicas que puedan aportar otras partes del mundo." (CEPAL, 1971, anexo E, págs. 3-5).

Texto 9. Estado y desarrollo de los recursos naturales

"...se han producido y están en desarrollo cambios de gran trascendencia en América Latina, principalmente en materia de recursos naturales, en la empresa y en la administración pública. Para realizar estos cambios los gobiernos han adoptado diversas medidas de política y utilizado variados mecanismos según las condiciones particulares de cada país. Sin embargo, la característica común ha sido la adopción de medidas destinadas a dar al Estado una mayor intervención en el manejo y control del proceso productivo.

En los últimos años, los cambios institucionales en materia de recursos naturales se han dirigido a lograr un aprovechamiento más eficiente de los recursos y una mayor participación del Estado en su explotación. En algunos países la nacionalización de empresas, la asociación del Estado con empresas extranjeras y la modificación de las concesiones y de los regímenes de explotación, comercialización y transporte de los recursos naturales básicos han sido los principales medios empleados para llevar a cabo esos cambios. En particular, cabe destacar la mayor participación estatal en la explotación de los recursos

naturales, lo cual constituye un hecho de gran importancia en una región donde las dos terceras partes de los ingresos de exportación dependen de diez productos agropecuarios, seis mineros y el petróleo.” (CEPAL, 1973, págs. 8-9).

Texto 10. Impacto ambiental e injusticia social

“Las descripciones precedentes sobre el deterioro del medio ambiente natural y la contaminación del ambiente artificial sugieren que hay relaciones recíprocas entre el medio ambiente (como elemento pasivo, receptor), y la población (como elemento activo), dentro de un marco sistemático. Pero éste es un enfoque demasiado simplista de la situación. En efecto, dentro de la variable población hay sectores más y otros menos activos, según la posición social y política que ocupen dentro de la sociedad.

Sin entrar en mayores detalles, es evidente que todos contribuyen de manera más o menos igual a algunas formas de contaminación. Sin embargo, dentro de la amplia variedad de las formas más graves de destrucción y contaminación del medio ambiente, también es evidente que algunos grupos son más culpables que otros. De una parte, las causas de muchos de los problemas ocasionados por los minifundistas que trabajan tierras marginales se remontan mucho más atrás de la causa inmediata —el campesino—, pues provienen de un régimen de tenencia que reserva las mejores tierras a propietarios adinerados que no siempre las explotan con eficiencia. Así, pues, el campesino tiene que optar entre tratar de cultivar las tierras marginales casi inexplorables, o contribuir a distintas formas de devastación ambiental sumándose a los movimientos migratorios para colonizar tierras vírgenes, o ganarse la vida en las zonas urbanas.

Con todo, hay que reconocer que el campesino, el poblador marginal, el trabajador sindicalizado e incluso gran parte de la clase media, no son responsables de la destrucción o contaminación en gran escala ocasionada por las actividades mineras, las industrias y los vehículos automotores.

En todo esto hay, además, un elemento de injusticia social. En efecto, por lo general los grupos directa o indirectamente responsables de la contaminación son los que menos sufren sus efectos. Por ejemplo, gran parte de la contaminación industrial se debe a las fábricas que producen bienes duraderos para el consumo suntuario, pero son los grupos de menores ingresos los que trabajan y viven en las zonas industriales, los que respiran las emanaciones y usan el agua contaminada: los ricos y los que tienen influencia política viven lejos de tales distritos. Del mismo modo, los automóviles particulares, que causan gran parte del brumo urbano, generalmente ocasionan los problemas más graves en el centro de las ciudades y lejos de los suburbios más acomodados. Y como efecto

secundario, las minorías que utilizan automóviles y que casi siempre son las que tienen mayor influjo en la toma de decisiones, no se ven urgidos a mejorar los servicios de transporte público, que por lo general son sucios, ruidosos e ineficientes.

La situación antes descrita podría explicar en parte la falta de medidas adecuadas contra la contaminación atmosférica, del suelo y del agua, contra el hacinamiento y los ruidos causados por la industria y los automóviles particulares, todos ellos problemas originados por la opulencia y por un estilo de desarrollo copiado del mundo industrializado.” (CEPAL, 1974a, págs. 18-19).

Texto 11. Desarrollo y medio ambiente en América Latina

“En síntesis, las características más generales de la relación entre el desarrollo y el medio ambiente en América Latina parecen ser las siguientes:

- a) La mayoría de los países latinoamericanos tienen tasas muy elevadas de crecimiento de la población, lo que contribuye significativamente a la forma en que crecen las presiones sobre el medio ambiente. Al tiempo que aumenta la población, también varía su distribución y, junto con el avance del proceso de desarrollo, aumenta la concentración urbana y últimamente la creación de grandes metrópolis. No obstante, en muchas zonas rurales la densidad de la población sigue aumentando y ello en sí continúa ejerciendo bastante presión sobre algunas regiones de recursos limitados, cuya calidad sufre el consiguiente deterioro.
- b) Muchos de los casos más serios de deterioro ambiental son propios de las grandes aglomeraciones urbanas y se repiten situaciones conocidas en todo el mundo. En su diagnóstico aparece comprometido un vasto campo que va desde el uso de tierras y aguas, hasta la contaminación del aire o el congestionamiento del transporte urbano. Fuera de los centros metropolitanos, los problemas relativos a la calidad del medio ambiente tienden a estar asociados con actividades individuales concretas: minas, fábricas aisladas, silvicultura, pesca, etc., o en un plano más general, con la sobrevivencia de formas de explotación agrícola que no se han adaptado a las nuevas exigencias de la sociedad moderna.
- c) Como acontece con los procesos de desarrollo, la actividad económica tiende asimismo a concentrarse en núcleos reducidos de centros dinámicos, creando problemas especiales en aquellos núcleos de actividad que se diferencian sensiblemente con lo que acontece en el resto de los países. Esta concentración lleva consigo un aumento considerable de los costos externos del desarrollo en estos mismos centros. Esta situación hace muy

difícil considerar la situación ambiental de cada país en su conjunto. De hecho, hay mayor similitud de problemas entre países que dentro de ellos mismos.

- d) Muchos de los factores que han contribuido al deterioro del medio ambiente se han visto acentuados por las altas tasas de crecimiento demográfico y de crecimiento económico de los últimos años, cuyo ritmo ha superado en muchos casos la capacidad de respuesta de la administración pública ante los fenómenos ambientales que de ello derivan.

Pero es claramente perceptible en toda la región una creciente preocupación por el tema, con un amplio respaldo de la propia opinión pública y un avance de instituciones y regulaciones que tienden a actuar frente a estos problemas. En general, ellos no se resolverán sólo adoptando medidas de tipo correctivo y asignando recursos para mejorar la calidad del medio ambiente, sino que deberán también adoptarse medidas de tipo preventivo que tiendan a disminuir los costos relativos del deterioro ambiental en su relación con los propios beneficios del proceso de desarrollo económico. Estas medidas implicarán cambios de tipo económico y social que regulan entre otros sectores: la expansión de las regiones metropolitanas y su secuela de contaminación del aire, agua y tierra; la alteración de los sistemas naturales a través de la construcción de presas, del dragado de canales, del rellenamiento de tierra pantanosa; el enfoque integral de los programas de explotación directa de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, etc.

Es fácilmente comprensible que para el análisis de estos problemas debiera contarse con enfoques interdisciplinarios provenientes de enfoques ecológicos que cubran la amplia gama de problemas que integran el problema.

La consideración de la calidad del medio ambiente en sí mismo incorpora una nueva dimensión necesaria a la planificación y administración de los procesos de desarrollo." (CEPAL/PNUMA, 1976, págs. 14-16).

Texto 12. Progreso de la acumulación y frontera ecológica

"El aumento de la eficiencia como contrapartida de un mayor consumo de energía.

La irreversibilidad de la degradación de la energía. Creación de entropía y desorganización de los ecosistemas.

La aceleración de la acumulación en condiciones de apropiación privada de los recursos naturales. Socialización de los daños causados en el plano ecológico. Compromiso de las opciones futuras.

Recursos renovables y no renovables. La visión de los intereses privados y la aceleración del uso de los recursos no renovables. El efecto de esa visión sobre la orientación del progreso técnico.

El costo ecológico de la reproducción de ciertas estructuras sociales. Destrucción de los suelos arables y latifundismo-minifundismo. Las explotaciones mineras depredatorias en el marco del sistema de división internacional del trabajo.

La urbanización como conjunto de formas de acumulación productivas e improductivas. Consecuencias en el plano ecológico.” (Furtado, 1978, pág. 98).

Texto 13. Ecodesarrollo, recursos naturales renovables y etnoecología

“El concepto de ecodesarrollo se inspira en las consideraciones teóricas brevemente examinadas [...] y se propone aplicar en la planificación regional y local un enfoque unificado. A continuación, definiremos el concepto, ilustraremos sus posibles aplicaciones y, por último, definiremos el marco institucional que necesita.

1) Definición del concepto

Llamaremos estrategias de ecodesarrollo a aquellas diseñadas para distintas ecozonas con miras a:

- a) Un mejor aprovechamiento de los recursos específicos de cada ecozona para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes, garantizando inclusive las perspectivas de largo plazo mediante una gestión racional de esos recursos, en vez de una explotación depredadora;
- b) la reducción al mínimo de los impactos ambientales negativos, e incluso el aprovechamiento para fines productivos, en la medida de lo posible, de los afluentes y desechos, y
- c) el diseño de tecnologías adecuadas para lograr tales objetivos.

El ecodesarrollo es más que nada un enfoque que invita al planificador a cambiar su visión tradicional del proceso de desarrollo. Hace hincapié en la diversidad de situaciones y, por tanto, de vías de desarrollo, en las posibilidades de complementación entre las actividades proyectadas para evitar el desperdicio de recursos y para minimizar los desechos, en la necesidad de confiar más en las propias fuerzas y en la originalidad de proyectos locales. El cambio mayor, aunque el ecodesarrollo no debe reducirse sólo a este aspecto, se registra en el estilo tecnológico [...] En vez de adaptar el ecosistema a tecnologías importadas que se han ensayado en situaciones culturales y ecológicas distintas y que suelen llevar a

su destrucción y tener efectos sociales nefastos, trátase de cambiar de perspectiva y diseñar tecnologías adecuadas a las condiciones propias del medio natural y social en que serán utilizadas. Pensamos que, por razones tanto ecológicas como socioeconómicas, cabe un papel especial a las 'tecnologías combinadas' que, con un aporte catalítico de tecnologías de punta, permitan continuar actividades bastante tradicionales basadas en recursos naturales renovables, abriendo nuevos mercados a sus productos al dárseles nuevas cualidades (la impregnación de maderas y el tratamiento químico de fibras naturales son buenos ejemplos).

Evidentemente, el ecodesarrollo entraña también un cambio en el orden de prioridades y en el estilo de la investigación científica. En lugar de seguir modas enajenantes dictadas por centros científicos extranjeros, los investigadores deben compenetrarse de una escala de valores distinta, que aprecia especialmente la solución de problemas locales, la simplicidad de las técnicas propuestas y la habilidad de evaluarlas desde el punto de vista ecológico y cultural, y no exclusivamente por su eficiencia en términos de maximización del rendimiento. A la vez, se da gran importancia a la participación de las poblaciones locales en el esfuerzo de investigación y se procura sacar provecho del conocimiento de los ecosistemas por las poblaciones indígenas mediante programas de etnoecología (que por supuesto engloba la etnobotánica)." (Sachs, 1973, págs. 122-123).

Texto 14. La financiación de los excedentes de productos primarios

"Los centros industriales han sido generalmente renuentes a negociar en materia de productos primarios y los países en desarrollo por su misma situación de debilidad relativa, han sufrido las consecuencias de ello. No se trata solamente de atenuar las continuas fluctuaciones de sus precios o compensar sus efectos, sino también de mejorar la relación de precios de los productos primarios con las manufacturas de los centros cuando los precios bajos son consecuencia de una debilidad originaria fundamental en algunos países en desarrollo. Tal es el caso de productos tropicales en que los bajos salarios y la abundancia de tierra disponible han creado inicialmente una relación inequitativa que se ha mantenido a lo largo del tiempo.

La relación de precios de los recursos naturales que no reflejan su verdadera escasez, y la de aquellos productos que han tenido una relación originaria adversa, han permitido a los centros mantener una posición ventajosa en su relación con la periferia, en desmedro del potencial de acumulación de capital de esta última, aun cuando las fuerzas del mercado se desarrollaran sin limitaciones, lo que no ha sucedido con frecuencia. Fenómeno que se agrava cuando en el trasfondo de esas fuerzas hay un juego muy desigual de relaciones de poder que permite a los centros captar

una cuantía de ingresos periféricos superior a lo que correspondería por la participación de sus empresas en el proceso productivo.

Hace falta una política previsoras de productos primarios. Sin duda que es más urgente en materia de alimentos. Entre otras medidas fundamentales es de esperar que se llegue a acuerdos de estabilización basados en la constitución de existencias reguladoras, hasta ahora muy resistidos." (Prebisch, 1974, págs. 20-21).

Texto 15. El estilo transnacional y la apropiación de la naturaleza de la periferia

"Durante la segunda guerra mundial, y especialmente después de ella, los Estados Unidos se establecieron como el poder capitalista central y hegemónico, y sus grandes empresas se transformaron en las empresas transnacionales que comenzaron a dominar la economía mundial y llevaron a todos los países, en mayor o menor medida, las pautas de producción y consumo norteamericanas, sus formas de organización, su tecnología, sus métodos de comercialización y crédito al consumidor, sus medios de comunicación de masas —en definitiva, su estilo peculiar. Todo ello complementado con iniciativas amplísimas en los campos militar, cultural, de asistencia técnica y financiera, que también contribuyeron a la difusión de las pautas, criterios, formas de organización, valores y actividades del estilo norteamericano.

Los países europeos y el Japón fueron ávidos receptores del estilo, pero desarrollaron también su propia capacidad para reproducirlo no sólo internamente, sino también internacionalmente, y en especial, en relación con los propios Estados Unidos. De este modo se ha producido una simbiosis y homogeneización del estilo de desarrollo contemporáneo que supera las características nacionales de sus países de origen y que se ha denominado en este estudio el estilo transnacional.

A ello ha contribuido seguramente un hecho que no puede olvidarse: que por haber sido casi todos los países desarrollados potencias internacionales y coloniales (*de jure* o *de facto*) sus estilos nacionales de desarrollo reflejan no sólo la interacción sociedad-naturaleza nacional, sino también la interacción sociedad nacional-naturaleza colonial, y en mayor o menor grado, según los casos, mundial. Esto se refleja, entre otras cosas, en que, no obstante constituir sólo una pequeña proporción de la población mundial, han llegado a apropiarse y a consumir una elevada proporción de los recursos naturales del mundo por el amplio y diversificado acceso que esas sociedades han tenido a lo largo de su desarrollo a los recursos naturales del mundo entero.

En efecto, durante siglos, algunos de los países hoy industrializados tuvieron el privilegio de extraer de su propia naturaleza y del resto del

globo los productos que exigían el crecimiento de su población y de su producción, y el aumento de sus niveles de vida. Pudieron apropiarse de las tierras más aptas del mundo para los productos que requerían, o inducir su cultivo, pudieron cosechar las mejores maderas de los mejores bosques, lograron criar el ganado en las zonas más apropiadas, explotar los mejores recursos pesqueros en las zonas más asequibles y extraer los minerales y la energía fósil de más alta ley y mejor ubicación. ¡No es de extrañarse, en esas circunstancias, que la naturaleza les pareciera infinita, sin límites! El agotamiento de los recursos no renovables de más alta ley y mejor localización y el deterioro de los renovables que acompañaban este proceso, no constituía para ellos un problema en la medida en que el avance tecnológico y la penetración en nuevos territorios y países ponía siempre a su disposición nuevas fuentes de recursos.” (Sunkel, 1980a, págs. 22-24).

Texto 16. Interdependencia, recursos naturales y nueva división internacional del trabajo

“...El reconocimiento de la existencia de una comunidad potencial de intereses entre países desarrollados y en desarrollo [...] no dimanará de una suerte de ‘armonía natural de intereses’ que no existe, sino que supondrá negociaciones espinosas y con frecuencia conflictivas [...] requerirá que los países industrializados, que no han dejado de ocupar una posición central en el sistema transnacional contemporáneo, acepten la introducción de reformas estructurales más o menos profundas en la economía internacional, que permitan a los países en desarrollo hacer pleno y justo uso de sus recursos naturales, llegar con sus bienes industriales a los mercados de los países desarrollados y, en general, ocupar el lugar para el cual se han estado capacitando en la nueva división internacional del trabajo que se esboza. La ausencia de estas reformas determinará que sus relaciones con los países en desarrollo se conviertan en nuevas formas de explotación y dependencia inaceptables para estos últimos, e impedirá la concertación de entendimientos de los cuales la prosperidad de las propias economías centrales depende cada vez en mayor medida.

La conciencia de estar alcanzando ciertos límites en su proceso de crecimiento económico, que de momento ha tornado más difíciles las negociaciones económicas entre países desarrollados y en desarrollo, podría favorecer en el mediano y largo plazo la aceptación de estas reformas por parte de los primeros. Los países desarrollados necesitan los recursos naturales de que disponen los países en desarrollo para proseguir su proceso de industrialización; los productos que estos últimos están en condiciones de exportar ventajosamente, como parte integrante de su lucha antinflacionaria; las condiciones que estos países poseen para desarrollar ciertas actividades productivas, por disponer de ventajas comparativas entre las cuales las consideraciones ambientales ocupan un lugar importante, usándolas como

un elemento que los induzca a racionalizar la asignación de sus recursos; su capacidad, en fin, para utilizar recursos financieros, importar bienes de capital y productos intermedios, y para absorber productivamente nuevas inversiones en función de su proceso de desarrollo. En otras palabras, dicha conciencia podría facilitar el reconocimiento de que una nueva estructura de ventajas comparativas y una nueva división internacional del trabajo se está abriendo paso en el mundo.

En suma, estos elementos de interdependencia están determinando que el proceso de transnacionalización esté dejando de representar un camino de una sola vía que conduzca a una dependencia cada vez mayor de los países de la periferia y a su progresiva pauperización, para convertirse en un factor de redistribución de capacidades y de actividades económicas —y, potencialmente, de sus correspondientes beneficios— en que los países en desarrollo podrían encontrar mayores elementos de negociación que en el pasado.

De lo que se trata, en definitiva, es que los países en desarrollo no adopten una actitud pasiva frente a este proceso, sino que lo enfrenten mediante estrategias que les permitan controlar y escoger formas de participación en el sistema internacional que les permitan maximizar los beneficios y minimizar los costos derivados de su integración en el sistema, preservando sus estilos de desarrollo, y con ellos sus objetivos, intereses y valores.” (Sunkel y Tomassini, 1980a, págs. 301-302).

Texto 17. Calentamiento global e injusticia ambiental

“Los elevados índices de bióxido de carbono emitidos al quemar combustibles fósiles, conjuntamente con las emisiones de fluorocarburos, tienden a elevar la temperatura de la tierra y a alterar el clima. Desde que comenzó a medirse la presencia de estos gases en la atmósfera, a fines del decenio de 1950, ella se ha incrementado a un ritmo de aproximadamente una parte de CO₂ por millón (p.p.m.) por año. El nivel de CO₂ en la era preindustrial era de alrededor de 290 p.p.m., mientras que en la actualidad alcanza a más de 300 p.p.m., lo que representa un aumento de más del 13% en comparación con ese periodo —y esta proporción tiende a incrementarse en forma cada vez más acelerada. Se ha estimado que una duplicación del nivel de CO₂ en la atmósfera traería consigo un aumento de la temperatura terrestre de entre 1.5 a 3° centígrados, efecto que sería varias veces superior en las regiones polares. El proceso se ve reforzado por la acelerada destrucción de las selvas tropicales a manos de la industria de la celulosa y la consiguiente disminución de su capacidad para absorber el exceso de CO₂. La emisión de CO₂ está altamente concentrada en los países desarrollados.

Si se considera que la capacidad de absorción del ecosistema es un recurso económico, se llega a la conclusión de que estas prácticas representan un uso abusivo por parte de los países industrializados de

un recurso relativamente escaso de que disponen los países en desarrollo. La progresiva limitación de esta capacidad de absorción a consecuencia de las presiones excesivas a que ha sido sometida por efecto del ritmo y forma que adoptó el crecimiento económico en los centros, tomará más agudo este problema y más valiosa la utilización de este recurso." (Sunkel y Tomassini, 1980a, pág. 304).

Texto 18. Deslocalización y ventajas comparativas ecosistémicas

"...Se estima que, ya sea como consecuencia de las fuerzas del mercado o de decisiones gubernamentales, en donde las consideraciones ambientales tienen un gran peso, no menos del 30% de las nuevas inversiones en plantas y equipos industriales realizadas por los países desarrollados desde ahora hasta el año 2000 se radicarán en países en desarrollo, lo que representa un volumen de alrededor de 75 mil millones de dólares por año.

Una de las consideraciones que está detrás de este proceso consiste en la necesidad de hacer un uso más racional de la capacidad de absorción del ecosistema a nivel mundial. Para que esta capacidad sea utilizada en forma eficiente, debe ser concebida de manera similar a las ventajas comparativas que tradicionalmente han determinado la división internacional del trabajo, como por ejemplo el capital y la mano de obra. En otras palabras, siendo la capacidad de absorción del medio ambiente una condición necesaria para el desarrollo de ciertas actividades industriales, estas últimas deben ser distribuidas tomando en cuenta no solamente las diferencias referentes a la dotación de capital y de trabajo entre los distintos países sino también su dotación natural de capacidad de asimilación ambiental, definida como la capacidad del medio ambiente natural para absorber y neutralizar desechos industriales.

La redistribución de industrias hacia los países en desarrollo originada en este tipo de consideraciones envuelve indudables riesgos para estos últimos. Las normas ambientales fijadas por los países industrializados pueden elevar el monto de las inversiones e implicar costos sociales inaceptables para países que se encuentran en las primeras etapas de su proceso de desarrollo. Para países que poseen un grado considerable de capacidad de absorción ociosa, la adopción de normas restrictivas y sus correspondientes costos pueden dar lugar a una asignación altamente ineficiente de sus recursos. Lo anterior no significa, por otra parte, que los países en desarrollo deban aceptar indiscriminadamente todas las actividades contaminantes que tiendan a ser erradicadas de los países desarrollados, sino que, muy por el contrario, en cada caso deben adoptar las decisiones respectivas dentro del contexto de una estrategia global de desarrollo en que las consideraciones ambientales ocupen un lugar muy importante." (Sunkel y Tomassini, 1980a, pág. 313).

Texto 19. Los estilos de desarrollo perfeccionador y contrarrestador

“...a los efectos de la presente discusión, pueden considerarse dos estilos de desarrollo básicos. Uno, destinado, en lo fundamental, a contrarrestar la tendencia espontánea del capitalismo periférico, y otro, cuya finalidad es perfeccionarla.

Este último estilo se apoya en el principio de subsidiaridad del Estado, destacando la iniciativa privada —nacional y extranjera— expresada en el libre juego del mercado; propugna una inserción internacional basada en el aprovechamiento a ultranza de las ventajas comparativas, utilizando como mecanismo una irrestricta apertura comercial y financiera al exterior; limita las áreas de acción social del Estado a aquellos sectores en que se manifiesta la incapacidad o desinterés del sector privado; enfatiza el objetivo de crecimiento agregado con correcciones marginales, ex-post y muy localizadas, en los aspectos distributivos; considera la utilización de los recursos nacionales como una variable de ajuste subordinada a los dictados del mercado y la inserción internacional; la imagen-objetivo real es implícita y su carácter excluyente requiere de un uso creciente de la coacción y de un abandono progresivo de las formas democráticas para la reducción de los conflictos.

Por su parte, el estilo de desarrollo que pretende contrarrestar la tendencia espontánea del sistema considera legítima e imprescindible una presencia activa del Estado tanto en determinados sectores de la actividad productiva como en la guía y el control de algunos de los mercados en que se expresa la iniciativa privada, buscando asegurar la correspondencia entre costos y beneficios privados y sociales, presentes y futuros; es partidario de una apertura externa restringida y otorga prioridad a una utilización plena de los recursos nacionales; en el plano de la acción social del Estado, estima necesarias determinadas transformaciones de la estructura económica como requisito para el logro de metas sociales; la imagen-objetivo es explícita y la forma democrática en la reducción de los conflictos constituye un fin en sí mismo del estilo.” (Martín, 1981, pág. 40).

Texto 20. Interdependencia ecológico-económica y diálogo Norte-Sur

“Recursos naturales no renovables

Considerando que la extracción y procesamiento de materias primas tienen abundantes implicaciones ambientales, especialmente en los países en desarrollo, y que con frecuencia estos procesos están controlados por capitales y compañías extranjeras; considerando también que en el contexto

de las relaciones Norte-Sur, la cuestión del agotamiento o conservación de los recursos naturales no renovables es de enorme importancia para desarrollar estrategias globales y a largo plazo podrían reforzar la capacidad negociadora de los países en desarrollo; se propone que:

- a) Cada país inicie estudios prospectivos de su base de recursos no renovables y de sus necesidades futuras de estos recursos, con el fin de establecer políticas y estrategias para su explotación en el nivel nacional y para realizar negociaciones regionales o internacionales al respecto.
- b) A partir de un marco y una metodología acordada conjuntamente por los países de la región se realicen estudios nacionales sobre el comportamiento de las compañías extranjeras y nacionales en lo que respecta a la degradación ambiental (tipos, grados y recuperabilidad), causada por la explotación de recursos no renovables.
- c) Los resultados de los estudios nacionales (mencionados en b)) sean analizados en conjunto, identificando tendencias en el continente y formas de atenuar la degradación y lograr la regeneración ambiental; creando de esta manera las bases para una acción nacional y regional de los países de la región. Podría establecerse un sistema de vigilancia o monitoreo y un sistema de información sobre las actividades de este tipo, sus consecuencias, posibles soluciones, acuerdos negociados con las compañías y sus resultados.
- d) Los gobiernos incluyan en la legislación nacional y/o en los contratos con las compañías extranjeras que explotan los recursos naturales no renovables, disposiciones que los comprometan a cumplir normas ambientales en sus operaciones, por lo menos aquellas que normalmente se exigen en los países desarrollados de origen de dichas compañías.
- e) Se estudie la posibilidad de establecer un impuesto a la exportación de recursos no renovables, que se emplee en mejorar y estimular la preservación y productividad de los recursos renovables.

Recursos naturales renovables

Considerando que existe la tendencia a importar modelos agrícolas y de producción de alimentos de los países desarrollados (predominio de áreas templadas y frías), sin las adaptaciones necesarias a las condiciones y necesidades locales en los países en desarrollo (predominio de áreas tropicales, subtropicales, áridas, insulares, etc.); considerando que existen presiones del mercado internacional que determinan las formas de utilización de los recursos renovables de los países en desarrollo, con consecuencias indeseables tales como: pérdidas de suelo de cultivo,

deforestaciones masivas, pérdida de variedad genética y alteraciones de la trama social; se propone que:

- a) Organismos como ONU, CLACSO, FLACSO y otros estudien e incorporen mecanismos para tomar en cuenta el factor ambiental en la evaluación de proyectos de desarrollo agrícola.
- b) Se estudie la capacidad de asimilación de las diferentes áreas agrícolas de la región, con el fin de promover estilos de cultivo adecuados a las diferentes regiones geográficas (ej. las regiones húmedas del Plata y el Orinoco).
- c) Se estudie y catalogue (en base al conocimiento empírico) las formas alternativas de utilización del espacio selvático, particularmente los bosques tropicales húmedos.
- d) Se incorporen los factores ecológicos y ambientales en acuerdos regionales sobre agricultura (ej. el Pacto Amazónico).
- e) Se establezca un registro regional que acumule información sobre nuevos usos posibles para especies vegetales, animales y marinas, junto con las tecnologías y procesos necesarios para su utilización y los costos respectivos.
- f) Se explore la posibilidad de establecer sistemas de cooperación horizontal en América Latina, en torno a sistemas de cultivo y utilización de recursos renovables adecuados a las características ecológicas de la región.
- g) Se estudie la posibilidad de establecer acuerdos de complementación entre los países de la región, que permitan especializar a los diferentes países en la producción de recursos renovables que están de acuerdo con sus características ecológicas y ambientales.
- h) Se estudie el uso de material genético proveniente de América Latina, su resultado en los países receptores, las tecnologías y costos que se han desarrollado para su utilización; todo ello con el fin de establecer acuerdos de intercambio de biotecnología originada en países desarrollados y variedad genética originada en países de América Latina. Tales acuerdos deberían incluir formas y financiamiento para preservar estos recursos genéticos de los cuales dependen los avances de la biotecnología." (Sánchez, Gosovic y Sunkel, 1982, págs. 95-97).

Texto 21. Estilos de desarrollo sostenible nacional y regional

“Es preciso aprender las lecciones de la historia. Un desarrollo de las fuerzas productivas que esté directamente orientado hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de las grandes mayorías populares y a la superación de la dependencia no se podrá lograr mediante la incorporación masiva de un

estilo transnacional de desarrollo de tipo consumista-individualista, y de uso altamente intensivo de importaciones de capital, energía y tecnología. Esto no ha sido posible ni mediante la promoción deliberada de esa 'modernización' (desarrollismo poskeynesiano), ni mucho menos con el aperturismo y la privatización indiscriminada (monetarismo), no obstante, un contexto internacional excepcionalmente favorable. El estilo transnacional simplemente no es generalizable a toda la sociedad. En el mejor de los casos, el del desarrollismo, beneficia a una minoría más o menos amplia, según los países, pero las grandes mayorías permanecen en una pobreza sin destino. En el caso del monetarismo, la inseguridad es mucho mayor, el desarrollo y la diversificación de las fuerzas productivas mucho menor, y la vulnerabilidad y la dependencia externa son abrumadoras.

No puede dejar de reconocerse que un verdadero desarrollo nacional y regional tendrá que basarse primordialmente en la transformación de los recursos y el medio ambiente natural que América latina posee en relativa abundancia, incorporando el esfuerzo de toda su población, con la adopción de estilos de vida y consumo y de técnicas y formas de organizaciones apropiados a ese medio natural y humano, con un aprovechamiento muy mesurado y eficiente del escaso capital disponible, sobre todo importado, y todo ello con el objetivo explícito de producir los bienes y servicios corrientes y acumular el capital social básico, o medio ambiente construido, que requieren los sectores mayoritarios de la población para mejorar sus niveles de vida y de productividad [...]

La cooperación regional debe representar un papel importantísimo en estas nuevas tareas internas e internacionales. En el plano de las negociaciones Norte-Sur, persistiendo en la promoción de una reforma del sistema internacional como el sugerido anteriormente, y en ese contexto, apoyando la renegociación de la deuda externa de los países que lo requieran y en las condiciones señaladas, pero explorando al mismo tiempo las alternativas que podrían seguirse en caso de que esta acción fracasara. Un segundo aspecto importantísimo es la revitalización de las instituciones de la integración regional, facilitando el comercio, los pagos y las inversiones entre los países latinoamericanos, para lo cual también se requieren mayores grados de maniobra de la política económica. Un tercer aspecto crucial es el apoyo a todas las posibles formas de integración y cooperación de la región latinoamericana con el resto del Tercer Mundo. Por último, no se podría exagerar la importancia de la cooperación económica y técnica, en todos sus aspectos, y en especial en materia de intercambio de experiencia e informaciones sobre todos los temas atinentes a las nuevas estrategias de desarrollo nacional e internacional sugeridas." (Sunkel, 1984, pág. 105).

Texto 22. Mercantilización de la naturaleza y nueva ética ecológica

“...la sobrexplotación del medio ambiente, que puede producir beneficios de corto plazo a grupos circunscritos, tiene irremediamente efectos negativos sobre la mayoría de la población presente y las generaciones futuras, generándose una contradicción entre el interés particular inmediato y el interés social de mediano y de largo plazo. Esto entraña un triple dilema ético y moral: i) la sobrexplotación de un recurso de la sociedad beneficia a unos pocos y perjudica a la mayoría; ii) la misma desigual distribución de costos y beneficios se manifiesta a lo largo del tiempo, favoreciéndose a las generaciones presentes a costa de las futuras, y iii) la especie humana es una entre un sinnúmero de otras especies, todas ellas interrelacionadas e interactuando en ecosistemas que constituyen la base común de la vida del conjunto de todas las especies. De la misma manera que en el caso del factor productivo trabajo, hay aquí un interés común de largo plazo de conservación de la sociedad humana y de las demás especies, lo que entraña también una consideración moral y ética respecto a la armonía de la sociedad y la naturaleza. Esto da lugar también a una revalorización de normas éticas y morales, y de formas de comportamiento y actividad tendientes a respetar las leyes ecológicas y a lograr hacerlas compatibles con las económicas.” (Sunkel y Leal, 1985, pág. 8).

Texto 23. Gestión de los recursos naturales y desarrollo científico y tecnológico

“La explotación de los recursos naturales con ventajas comparativas en el mercado internacional es la fuente principal del excedente potencialmente transformable en bienes de capital y tecnología importada. Su utilización y su destino son tal vez las decisiones más importantes que debe resolver la estrategia de desarrollo. Si ese excedente clave se obtiene sobre la base de la explotación de activos sociales agotables o deteriorables la más elemental prudencia aconsejaría su aplicación a la creación de activos sociales de remplazo. El agotamiento o el deterioro de los recursos significa de todos modos aumentar los costos económicos del crecimiento porque es necesario compensar la pérdida de productividad natural de los recursos con subsidios energéticos y tecnológicos, mientras por otra parte es necesario subsanar eventualmente los efectos negativos del deterioro ambiental sobre la salud y los niveles de vida.

Los daños ambientales y de los recursos naturales contribuyen también a acentuar el desequilibrio de la balanza de pagos y debilitan las exportaciones por el agotamiento y los costos crecientes de los recursos naturales, a la vez que dinamizan las importaciones por las necesidades crecientes de importaciones de energía, materias primas y tecnología

que se requieren para compensar las pérdidas de productividad de los recursos. Las importaciones se dinamizan además por la imitación de los estilos de vida de los países subdesarrollados que tiene lugar entre nuestras clases medias y altas.

En resumen [...] todos los problemas del desarrollo —desempleo, pobreza, inequidad, acumulación, productividad, desequilibrios externos, etcétera— aparecen afectados gravemente por el problema ambiental generando costos en un sentido lato. Pero no sólo hay costos ambientales que inciden en el desarrollo económico; también hay oportunidades para un mejor desarrollo que podrían derivar de un uso más racional y un aprovechamiento ambiental más inteligente de los recursos. Es posible ampliar el potencial de aprovechamiento de los recursos mediante la creación y el desarrollo de ‘nuevos’ recursos, es decir mediante la transformación del medio ambiente en recursos naturales a través de la investigación científica y tecnológica de las potencialidades que encierra la oferta ambiental. También contribuiría en este sentido un ajuste por el lado de la demanda y los estilos de vida, de consumo, de producción y tecnológicos a las características del medio, de manera de evitar el desperdicio y aprovechar la oferta ambiental de que la sociedad dispone. Los recursos naturales no son un dato geográfico estático como comúnmente se piensa. Están de hecho permanentemente presentes en el circuito económico. Los crea la sociedad en la medida que los requiere y los sabe aprovechar. El problema es que nosotros hemos sido hasta ahora muy poco creativos para aprovechar nuestros propios recursos y hemos basado nuestro estilo de desarrollo en patrones ajenos y homogeneizados internacionalmente. Nuestro desarrollo científico y tecnológico tampoco se ha orientado a aprovechar los recursos ambientales latentes en forma adecuada, ni se ha dedicado al mejoramiento de la eficiencia en el uso de las materias primas y la energía ni mucho menos a la utilización de desechos y residuos.” (Sunkel y Leal, 1985, págs. 9-10).

Texto 24. La planificación del desarrollo sostenible

“La cuestión crucial es que la acción de desarrollo entraña una transformación ecológica con costos actuales y futuros; y que la defensa a ultranza de la conservación de los recursos y ecosistemas naturales también implica costos actuales y futuros, si se considera el potencial de bienes y servicios obtenibles de ellos. Y como los beneficiados y afectados son sectores sociales y generaciones diferentes, los respectivos intereses entran inevitablemente en conflicto. La sociedad requiere entonces mecanismos, procedimientos y criterios que den solución racional a dichos conflictos.

Como, en esta área, el mercado falla en su función de asignación de recursos —hecho ampliamente reconocido en la literatura económica

convencional— los conflictos de intereses y decisiones son inevitablemente de carácter político. Surge así la necesidad de un sistema político y administrativo con capacidad para realizar una evaluación integral, bien informada e idónea, para llevar a la práctica negociaciones y transacciones entre los sectores interesados, a fin de equilibrar conscientemente los costos y beneficios sociales actuales y futuros y dar lugar, por un lado, a políticas de desarrollo de largo plazo respetuosas, hasta donde sea razonable, de las consideraciones ecológicas y, por el otro, a políticas ambientales que respeten, en forma igualmente razonable, las exigencias del desarrollo socioeconómico y cultural.

En definitiva, la sociedad debe tomar conciencia que el proceso de desarrollo implica la transformación de medio ambiente natural en medio ambiente artificial y que el funcionamiento de este último exige la continuada y creciente ocupación y extracción de materias primas y energía del primero. Dicha transformación se traduce en bienes y servicios socialmente deseados que mejoran el nivel de vida en ciertos aspectos, pero que simultáneamente pueden implicar deterioro y agotamiento del patrimonio ambiental y de recursos naturales, con efectos negativos en otros aspectos de la calidad de la vida, de la productividad y de la conservación del medio, todo ello, por lo general, con efectos sociales regresivos.

Para paliar el conflicto y reducir los costos, los efectos negativos pueden minimizarse y los positivos maximizarse. Con ese objeto se requiere la adopción creadora de alternativas tecnológicas, de localización, de escala, de formas de organización, de patrones de producción y consumo y de políticas progresistas en materia de ingresos, empleo y acceso a los recursos productivos, que limiten, atenuen y disminuyan la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente. No se trata, entonces, de oponerse al desarrollo, la industrialización, la urbanización y la modernización, sino de cambiar sus modalidades y contenidos, su estilo, y su vinculación con su base material, ambiental, de sustentación.

Por otra parte, el patrimonio de recursos naturales tiene una potencialidad dinámica cuyo reconocimiento y aprovechamiento depende de su mejor conocimiento científico, de una mayor creatividad tecnológica y de un acceso más expedito y equitativo. Por lo tanto, es necesario incorporar plenamente, en las estrategias y acciones de desarrollo, una gestión ambiental y de recursos que minimice el deterioro y agotamiento del capital ambiental y lo reemplace, mantenga, amplíe y complemente mediante la acumulación de conocimiento científico y de capital reproductivo, de modo que el patrimonio ambiental global, natural y construido, crezca en forma acumulativa y se convierta en un a base de sustentación cada vez más amplia y diversificada de niveles cada vez más elevados de vida, de producción y de productividad.

El análisis de las relaciones dialécticas recíprocas entre desarrollo y medio ambiente nos ha llevado en definitiva a una conceptualización de la que se derivan los elementos fundamentales de una estrategia de desarrollo sustentable desde el punto de vista ambiental." (Sunkel, 1986b, págs. 14-15).

Texto 25. Estilos de desarrollo, diferenciación social e insostenibilidad

"En el fondo, nuestros países se desarrollan, fundamentalmente, sobre una estructura de gran diferenciación social, que tiene un efecto notable en la calidad de vida y obviamente en relación con el medio ambiente.

Por un lado, la copia de los patrones de consumo de las clases altas produce un abuso en cuanto al uso de los recursos naturales y de la energía. Realmente perdemos mucha energía, muchos recursos naturales, en función del consumo de las clases sociales más altas. Y por otro lado hay grandes sectores de la población luchando por sobrevivir. ¿Y qué significa eso? Significa, por ejemplo, que al sector campesino no le queda otra alternativa que sobreutilizar los recursos naturales. No se le puede pedir a un campesino que está viviendo en 2, 3 o 1 hectárea, según el país que sea, que realmente piense en las futuras generaciones si tiene que estar alimentando a sus hijos en esta generación. No hay posibilidad de pensar en las futuras generaciones. Tienen que tratar de luchar por sobrevivir, y muchas veces eso significa erosionar el suelo, tener una posición inmediatista, no pensar en el próximo año, pensar en este año, pensar en la cosecha, cualquiera que sea o que signifique cosechar el propio suelo, o comerse el propio suelo. Ya habrá otra posibilidad. Ya habrá posibilidad de irse a zonas de frontera agropecuaria, de emigrar a zonas tropicales, etc. etc. Siempre hay una esperanza que permite ver la situación con posibilidad de sobrevivencia. Pero sobrevivir hoy es, muchas veces, agotar el suelo, cortar hoy los árboles. Hay regiones frías que necesitan leña y esa gente tiene que acceder a los recursos de leña y para eso tienen que ir a explotar el poco bosque que está quedando. Y nosotros no podemos ser críticos, tenemos que entender que eso se produce sobre la base de una estructura, que los países están organizados así, que somos los responsables de que se mantenga la situación de pobreza a estos niveles y que a esa gente no le quede otra alternativa que sobreexplotar el recurso. Muchas veces dicen que el campesino explota el suelo, yo creo que no, que somos nosotros, nuestra sociedad que lo está explotando sobre la base del mantenimiento de la pobreza. Si nosotros mantenemos los niveles de pobreza, no podemos exigir otra actitud que no sea la de sobrevivencia y eso significa echar mano a lo que sea para poder sobrevivir.

Entonces, este es un estilo de desarrollo que nos ha creado la situación ambiental en la que estamos inmersos. Es un estilo de desarrollo que incluso copia patrones de los países del Norte pero diferenciados. En otras palabras, por ejemplo, hay dos formas de hacer un automóvil, la de los norteamericanos y la de los suecos o japoneses. Nuestros países copian fundamentalmente la forma norteamericana. Y es la eficiencia energética norteamericana que usa más del doble de la energía que usan los suecos o japoneses para fabricar un automóvil. Es decir, no sólo copiamos sino que copiamos mal, porque estamos copiando realmente unas estructuras productivas que son ineficientes desde el punto de vista energético y de nuestros recursos naturales. Este es un estilo de desarrollo basado fundamentalmente en la influencia del poder financiero, que es quien dirige nuestros países y que nos hace asumir esquemas totalmente foráneos en cuanto a las decisiones de transformación.” (Gligo, 1992, pág. 68).

Texto 26. Deuda ambiental, pobreza y expoliación de los recursos naturales

“La causa fundamental de la situación ambiental de América Latina y el Caribe es el predominio de un estilo de desarrollo producto de sus relaciones económicas internacionales. Los problemas de medio ambiente están vinculados al orden económico y social mundial, y para gran parte de la humanidad la raíz de los problemas está en un círculo vicioso de pobreza y degradación del medio ambiente físico; muchos de los principales obstáculos a la solución del problema ambiental se encuentran en el deterioro de la relación de precios del intercambio, en el proteccionismo de los países industrializados, y en el peso de la deuda externa, que transformó a los países en desarrollo en exportadores netos de capital. [...]

La preocupación de los países desarrollados por la supervivencia del planeta ha llevado a que la discusión de la problemática ambiental se limite a buscar vías de solución para los problemas del desequilibrio ecológico global. Los problemas regionales, en este contexto, sólo se consideran en cuanto influyen en el plano mundial. Sin embargo, para la región de América Latina y el Caribe resulta muy difícil otorgar prioridad a los problemas de escala global, pues sus urgencias corresponden a los desafíos de la supervivencia inmediata. Las circunstancias en que se desenvuelve [la región] crean una oposición muy difícil entre la defensa de las actuales generaciones y la preocupación por las futuras.

En relación con la región [...] es notoria la preocupación del Norte por la conservación del trópico húmedo.

Cabe observar, además, que ciertas empresas de los países europeos y de Estados Unidos han querido utilizar la región de América Latina y el Caribe como resumidero de residuos tóxicos generados en esos países.

A la discusión sobre los aportes y responsabilidades regionales, propia del marco de referencia de los países desarrollados, debe anteponerse el reconocimiento de la **deuda ambiental** que estos países han contraído con esta región. Esta se ha creado por la expoliación de los recursos naturales sufrida por la región durante los períodos de colonialismo y neocolonialismo, y por la desigualdad de la relación de precios del intercambio que se ha impuesto a los productos de América Latina y el Caribe.

Por último, es preciso señalar que gran parte de la responsabilidad de los desequilibrios ecológicos mundiales se debe a la generación de energía para los procesos urbanos e industriales en los países desarrollados, y al uso, por parte de estos últimos, de químicos desestabilizadores de la capa de ozono." (CEPAL, 1990a, págs. 19-20).

Texto 27. Sostenibilidad ecológica y sostenibilidad ambiental

"La sustentabilidad ecológica se logra cuando se mantiene la equivalencia entre las salidas y las entradas (naturales o artificiales) de materiales, energía e información del sistema intervenido. No la hay cuando las salidas son mayores que las entradas. Este permanente desajuste negativo termina irremediablemente en la destrucción [...]

Pasar de la definición de sustentabilidad ecológica a la de sustentabilidad ambiental no es una sutileza. Todo lo contrario; significa incorporar plenamente la problemática relación entre la sociedad y la naturaleza. La sustentabilidad ambiental de las estrategias de desarrollo debe incorporar conceptos temporales, tecnológicos y financieros.

Lo temporal es necesario para establecer la permanencia o persistencia de la sustentabilidad ecológica. Es obvio que esta última se proyecta en plazos que, desde el punto de vista de los cambios sociales, se pueden considerar en muchas ocasiones extremadamente largos. Definir los tiempos de la sustentabilidad en función de los horizontes de las estrategias de desarrollo de largo plazo es optar por una razonable definición práctica.

Es preciso puntualizar que, ubicada la estabilización dentro de los plazos definidos para la sustentabilidad ambiental, podrían parecer estabilizadas ciertas transformaciones que no lo son. Por ello, resulta muy importante determinar si las fluctuaciones cambian de signo, es decir, si varían en torno a un promedio, o si, aunque leves, tienen signo negativo, lo que equivaldría al deterioro ecosistémico en el largo plazo. La cuestión de los plazos, expuesta cuando se esbozó una definición de sustentabilidad ambiental, es básica para prever aceleraciones de procesos que podrían tender a alterar la estabilidad.

Lo tecnológico es también una dimensión que define concretamente si una sociedad, dada cierta dotación tecnológica y determinado estadio

de su desarrollo, puede equilibrar artificialmente el costo ecológico de las transformaciones, o sea, si puede hacer que entren al sistema materia y energía (insumos) e información (tecnología) para compensar las salidas, tanto naturales como artificiales.

Lo financiero permite contar con determinados recursos materiales y energéticos. Esto es básico para compensar las salidas de los sistemas involucrados en los procesos de desarrollo. Obviamente que una sociedad que no posee dichos recursos o le es muy costoso adquirirlos —desde el punto de vista físico, tecnológico o económico— tendrá menos posibilidad de efectuar transformaciones sustentables.” (Gligo, 1990b, págs. 1135-1136).

Texto 28. Apropiación y consumo de los bienes ambientales

“La internalización de los beneficios pasa por la apropiación de determinados bienes ambientales que son, a su vez, sociales y la externalización de los costos por la falta de valorización *ex profeso* de determinados bienes ambientales. Hay serios esfuerzos técnicos para internalizar los costos, pero a la luz de las teorías y de los instrumentales económicos vigentes estos esfuerzos parecen un zapato chino: se sofistican determinados instrumentales para otorgarle precio a los bienes que no pueden valorarse o es difícilísimo hacerlo. Este problema toma mayor relevancia en la América Latina por la inestabilidad estructural que hace que muchos de los parámetros económicos básicos para internalizar costos sean de muy compleja determinación. El problema fundamental radica, en consecuencia, en que existen muchos bienes ambientales que no pasan por el circuito económico y, por ende, no tienen precio de mercado. Los esfuerzos para darle precio de mercado no pasan de ser refinaciones instrumentales que muy poco aportan a soluciones específicas.

Ahora, si se analiza con detalle la situación de la América Latina en relación con la penetración del estilo de desarrollo de las recién pasadas décadas se va a comprobar que hay un incremento en la apropiación privada de bienes ambientales que no pasan por el mercado económico. Por otro lado, hay esfuerzos para no internalizar algunos costos derivados del uso del medio físico que bien podrían ser evaluados. El caso más típico es el de la tierra. Esta constituye un bien social, pero, dado que en la América Latina es apropiada privadamente, tiene un valor de mercado. Pero el hecho de que alguien sea propietario privado de un bien social como la tierra no significa que necesariamente sea propietario de los bienes ambientales que están en torno de la tierra. El dueño de la tierra no lo es de las implicadas interacciones que se derivan de la ubicación de la tierra en una cuenca determinada. Tampoco significa que la persona sea dueña de parte del ciclo acuático que obviamente pasa por esta tierra ni que sea dueña de parte del ciclo carbono. Ni que esa persona sea propietaria de los recursos de la flora y fauna trashumante [...]

En relación con la externalización de los costos aquí también se produce la contradicción entre bienes económicos y los ambientales. En general, sobre la base de las características del estilo de desarrollo, los bienes ambientales que no pasan por el circuito económico obviamente que no se consideran costos internos, sino que tienden a ser externalizados.” (Gligo, 1991, págs. 259-260).

Texto 29. Crecimiento económico a costa del decrecimiento del patrimonio natural

“El desarrollo puede definirse como la transformación del entorno físico natural de la sociedad (recursos naturales) en medios construidos (capital fijo, infraestructura) mediante el esfuerzo social (trabajo y tecnología). En este proceso se incrementa el nivel de productividad y la calidad de vida en virtud del incremento del capital por persona. Pero simultáneamente este proceso también tiende a deteriorar y agotar los recursos naturales e incluso a reducir el capital fijo y la infraestructura amenazando los incrementos de productividad y calidad de vida. Esto es en especial pertinente en la América Latina donde su desarrollo se ha dado sobre la base de la explotación de sus recursos naturales y por ende en relación con notorios procesos de agotamiento de los mismos. Los cambios anuales de parámetros macroeconómicos como inversión, ahorro, tasa de interés, etc., corresponden exclusivamente al manejo de los flujos económicos. Sin embargo, estos flujos son el resultado de la utilización del acervo de recursos naturales y medio ambiente, es decir, del patrimonio natural, proceso en el cual éste se altera tanto de manera positiva como negativa. La experiencia muestra que existen procesos de creación patrimonial *vis à vis* a graves problemas de deterioro del patrimonio. Las transformaciones del patrimonio, salvo casos catastróficos, año a año, son casi imperceptibles; en consecuencia, el patrimonio en la planeación de corto plazo aparece como constante. Sin embargo, en el largo plazo la influencia de las variables de flujos puede ser muy significativa, por lo que las relaciones entre patrimonios y flujos debieran estudiarse cuidadosamente en todo ejercicio de planeación y de gestión del desarrollo.

Trabajar exclusivamente con flujos no permite evaluar patrimonios acumulados, lo que impide a su vez percibir las posibilidades de utilizar la capacidad ociosa del medio construido y la potencialidad del entorno físico de la sociedad. Por otra parte, trabajar con los acervos significa incorporar la cuantificación del patrimonio y percibir su enriquecimiento o su deterioro. El desarrollo concebido en función de la transformación del patrimonio permite valorar con más profundidad, por una parte, la mayor sustentabilidad de ciertas políticas de largo plazo y, por la otra, las alteraciones negativas que se producen en la capacidad productiva y la calidad de vida. En la América Latina ambos aspectos son decisivos en relación con las problemáticas y decisiones políticas que deben asumir los países de la región.” (Gligo, 1991, págs. 262-263).

Texto 30. Condiciones para el desarrollo sostenible y duradero

“El concepto de desarrollo sostenible involucra múltiples dimensiones, como las políticas, socioeconómicas, antropológicas, culturales, filosóficas y, lógicamente, ambientales. El éxito en la aplicación de éstas dependerá del cumplimiento de los siguientes objetivos:

Satisfacer las necesidades humanas básicas. Todo ser humano necesita consumir una cantidad mínima necesaria de alimentos para sobrevivir y desarrollar sus capacidades. Este requisito esencial es cuantificable. En virtud de ello, se sabe que en nuestra región existen potencialmente recursos naturales más que suficientes para satisfacer estos requerimientos. Pero debido a las formas adoptadas por la sociedad para organizar su funcionamiento, el número absoluto de personas que padecen hambre y desnutrición crece constantemente. Resulta imperativo corregir esta contradicción, de lo contrario estaremos poniendo un límite al desarrollo. En pocas palabras: no hay desarrollo duradero si no se garantiza ‘durabilidad’ y realización plena a las especies.

Lograr un crecimiento económico constante. El desarrollo sostenible demanda un crecimiento económico capaz de producir bienes y servicios suficientes para atender las necesidades y aspiraciones de una población en permanente aumento. Ese incremento debe ser, por lo menos, superior al ritmo del crecimiento demográfico. Por esa causa se hace necesario mejorar la capacidad productiva, el potencial de los recursos humanos y el acervo tecnológico.

Sin embargo, la consecución de este objetivo pasa obligadamente por la utilización de recursos naturales no renovables y de otros que, siéndolo, tienden a degradarse con inusitada rapidez. Por ello, el ímpetu por lograr el crecimiento económico de los países debe estar acompañado por consideraciones ambientales.

Mejorar la calidad del crecimiento económico. El crecimiento económico es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr el desarrollo sostenible. La otra condición es el acceso equitativo tanto a los recursos naturales como al usufructo de los beneficios del crecimiento, que dependerá de las políticas hacendarías aplicadas en cada nación, y en particular, de las características que asuma la distribución de la renta.

Por otra parte, si consideramos el entorno natural como uno de los principales cimientos del desarrollo, se hará necesario protegerlo y, en la medida de lo posible, incrementar su disponibilidad de recursos, lo que obligará a considerarlo como un activo estratégico en el sistema de cuentas nacionales.

El sistema económico y el comercio internacional también influyen en las modalidades nacionales que asume el aprovechamiento de los recursos naturales. La preponderancia de los países industrializados impone al mundo en desarrollo formas de producción y consumo de bienes y servicios que no siempre presentan ventajas para los países de nuestra región. La permanente búsqueda de relaciones económicas internacionales más equitativas es, pues, un factor determinante para alcanzar el desarrollo duradero." (CEPAL/PNUMA, 1990, págs. 14-15).

Texto 31. La crisis económico-financiera y su potencial impacto ambiental

"En el plano de los procesos socioeconómicos, la crisis provoca un incremento de la presión sobre ciertos recursos ambientales. Los crecientes niveles de pobreza provocados por la aplicación de políticas recesivas de ajuste imponen mayores demandas sobre los urbosistemas. Las políticas de reducción del gasto fiscal, ampliamente generalizadas, impiden una atención adecuada a las necesidades de vivienda, tratamiento de desechos, salud, o transporte entre otros aspectos. La crisis ha empobrecido el paisaje urbano.

Un segundo efecto directo de la crisis económico-financiera sobre el entorno se refiere a la gestión ambiental. No puede sorprender que, por causa de las políticas de ajuste recesivo, las reducciones del gasto público hayan provocado una disminución de los recursos asignados a las emergentes instituciones ambientales. El personal de planta tiende a ser redistribuido y la dotación de especialistas reducida a un ritmo superior a las restricciones sufridas por el resto del sector público.

En tercer lugar, las iniciativas encaminadas a una gestión ambiental adecuada corren el riesgo de ser desplazadas por un enfoque economicista y financiero de corto plazo que se presenta 'políticamente' más atractivo y expedito. Es posible que la crisis conduzca a la región a una regresión de tipo estructural, al volver a profundizar el carácter primario-exportador de nuestro estilo de desarrollo, aspecto que en las décadas anteriores tendía a superarse. Si esta tendencia se desarrolla, la vulnerabilidad de nuestras economías se profundizará ya que hoy, mucho más que ayer, el mercado internacional se ha tomado más protegido. Ello obstaculizaría la exportación de nuestros productos, en especial de aquellos que tienen valor agregado, y promovería la sobreexplotación de aquellos que son esencialmente 'naturales' como la madera, productos del mar, hortalizas, frutas y recursos genéticos para la bioingeniería. Los negativos efectos ambientales de esta tendencia quedarían inmediatamente al descubierto." (CEPAL/PNUMA, 1990, pág. 63).

Texto 32. Escenario posible y deseable para el desarrollo sostenible de la región

“El escenario supone que existirían políticas activas hacia la integración y complementación regional; para una apertura selectiva de algunas ramas industriales clave a la competencia internacional; para la regulación y promoción de una rápida incorporación de nuevas tecnologías de acuerdo a las prioridades sociales; para una descentralización regional —usada aquí en el sentido de regiones subnacionales—, incluyendo reformas sociales y económicas; para la zonificación del uso de la tierra y la regulación de la frontera agrícola; para la conservación y el manejo sostenible del ambiente y los recursos naturales renovables; para el refuerzo de los sectores industriales asociados a los recursos naturales renovables y no renovables y la agricultura; para el desarrollo de fuentes de energía locales (particularmente hidroelectricidad y biomasa); para la promoción de innovaciones tecnológicas relacionadas a la revalorización de los recursos naturales renovables y al desarrollo de nuevos usos productivos sostenibles y de nichos de mercado internos e internacionales, particularmente en relación a los bosques tropicales y a la producción agrícola.

En términos de sustentabilidad ambiental, los temas del pluralismo tecnológico (uso complementario de tecnología tradicional, ‘moderna’ y de punta) y de la hibridización tecnológica (integración constructiva de tecnologías nuevas y emergentes en tecnologías tradicionales o modernas) asumen particular importancia, requiriendo nuevas formas de organización y una estrategia integral para el desarrollo y difusión tecnológicas. La revalorización y promoción de la tecnología tradicional y del conocimiento empírico existente en la región debería ser especialmente importante para los sectores de mediana y pequeña escala de las áreas rurales. Muchas tecnologías tradicionales ya están mejor adaptadas a las condiciones y ciclos ecológicos locales que la tecnología ‘moderna’ actualmente en expansión. La hibridización tecnológica podría mejorar los rendimientos y evitar algunas de las limitaciones de las técnicas tradicionales. Tal integración tecnológica permitiría un aumento de la compatibilidad, podría promover la innovación tecnológica fácilmente absorbida y adaptada a las y favorecería la sustentabilidad social, cultural, económica y ambiental.

Se asigna un énfasis especial al desarrollo de nuevos sistemas de producción basados en la utilización de los ecosistemas ya alterados, incluyendo los ‘neoeosistemas’ generados por anteriores actividades humanas sobre tierras vírgenes y abandonadas, así como a la modernización y mejora de rendimientos en las tierras más aptas que ya están bajo explotación.

Se desarrollarían estrategias referentes a la asignación de áreas ecológicas para protección (y en algunos casos manejo) de funciones y procesos ecológicos de gran escala (por ejemplo, regulación de cuencas, ciclos bio-geo-químicos, etc.) implicando a menudo la cooperación entre distintos países.

La valorización de la diversidad cultural y la participación incluye naturalmente el respeto a las culturas indígenas, su manera de producción y sus estilos de vida.

La producción de alimentos debería cubrir las necesidades para una nutrición adecuada de la evolución demográfica de la población total, proveyendo no menos que el actual excedente para exportación, y ser capaz de aumentar las exportaciones ante aumentos en la demanda internacional (sin arriesgar la autosuficiencia interna)." (Gallopín, 1990b, págs. 34-35).

Texto 33. Biodiversidad y protección de los conocimientos tradicionales

"El conocimiento del potencial de la diversidad biológica está en las poblaciones que conviven, históricamente, con estos ambientes. Es necesario determinar la inserción de estos conocimientos en las vías tecnológicas tradicionales y en el desarrollo de nuevas tecnologías compatibles desde el punto de vista ambiental.

Los productos y procesos elaborados con base en la utilización directa o indirecta de la diversidad biológica no deberán constituir amenazas al mantenimiento de ella y deberán incluir prácticas ecológicamente sustentables en el largo plazo. [...]

La factibilidad del desarrollo sustentable en áreas de alta diversidad biológica pasa, necesariamente, por el desarrollo conjunto, entre países tecnológicamente avanzados y países menos desarrollados, de tecnologías que puedan generar productos de alto valor agregado, especialmente productos no transformables en madera, cuya producción valore el mantenimiento de la diversidad biológica y el aumento del ingreso de las poblaciones situadas en estas áreas, así como la valorización de sus patrones culturales.

Ante el desafío de la diversidad biológica, existe actualmente la posibilidad de una cooperación entre dos formas de saber: el saber tradicional —cultural— y el saber tecnológico, que son interdependientes y deben considerarse de igual importancia tanto para el desarrollo de nuevas tecnologías, como para el mantenimiento y la valorización de la diversidad biológica.

La recuperación del conocimiento mediante la etnobiología debe hacerse de manera que proporcione un beneficio económico y social a las poblaciones que poseen tales conocimientos." (Soares de Assis, 1991, págs. 27 y 29).

Texto 34. Recursos naturales y articulación productiva

"...debe destacarse la importancia que pueden tener en un momento dado las exportaciones basadas en el procesamiento de los recursos naturales. En efecto, en el difícil período de transición que representará la década de los años noventa, la expansión de éstas puede constituir la vía de entrada hacia la exportación de manufacturas de mayor contenido tecnológico, siempre y cuando el avance exportador de recursos naturales semiprocesados (a pesar de sus menores elasticidades de demanda) dé lugar a la gestación de sistemas productivos, de transporte, de comercialización y de financiamiento, que desencadenen una 'mentalidad exportadora'. Esta función detonante, unida a la reducción de la restricción externa, puede elevar la competitividad en una gama creciente de bienes y servicios con mayor dinamismo y contenido tecnológico." (CEPAL, [1990] 1996a, págs. 75-76).

Texto 35. Política de explotación racional de los recursos naturales

"Una política de explotación racional de los recursos naturales de la región para el próximo decenio debe proponerse la superación de las debilidades pasadas, y supone avances en varios aspectos. Los recursos naturales no pueden ajustarse a un esquema de máxima explotación en el corto plazo, sino a un manejo cuidadoso, que evalúe los ritmos de explotación de los recursos no renovables en función de su disponibilidad (oferta) y de las perspectivas de los mercados (demanda), y que se ocupe del mantenimiento de la capacidad de reproducción de los recursos renovables en el largo plazo. Tampoco cabe concebir el sector de recursos naturales como proveedor de rentas transferibles a otros sectores, sino que debe pensarse en la conformación de redes productivas articuladas espacialmente con la industria y los servicios, de modo de valorizar los recursos y de contribuir a un proceso de cambio tecnológico y organizativo que fortalezca su competitividad. Las ventajas comparativas, antes consideradas como inmutables, y susceptibles de albergar en sus márgenes importantes ineficiencias productivas, han de suscitar procesos de racionalización productiva, y asimismo actividades de innovación de productos y procesos para hacer frente a la amenaza de nuevos productos sintéticos y nuevos procesos de explotación que hacen uso intensivo de la tecnología. La gestión parcializada del manejo y conservación de los recursos debe ceder el paso a un esquema de gestión integral, tal como el de manejo de cuencas o de ecosistemas específicos. Por su parte, la explotación extensiva generadora de bienes de bajo valor agregado debe combinarse con actividades innovadoras y con el diseño de productos que se

ajusten a los cambiantes perfiles de demanda de los mercados mundiales. En cuanto a la acción estatal, conviene que desplace sus intereses desde el control de la explotación, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales hacia la recuperación, conservación y control de los recursos, con la participación y aporte de los propios usuarios." (CEPAL, [1990] 1996a, págs. 138-139).

Texto 36. El Estado y la política de conservación del medio ambiente

"En el marco de una política de conservación del medio ambiente concordante con la reestructuración industrial y la innovación tecnológica, el Estado tendrá que desempeñar un papel fundamental en varios campos: el diseño de planes y estrategias de manejo y conservación del medio ambiente físico y la coordinación de cada uno de sus componentes con las otras políticas gubernamentales; la coordinación y planificación de los estudios básicos e inventarios de los recursos ambientales y de las fuentes contaminantes, y la ejecución de programas de cuentas del patrimonio natural; el manejo, recuperación y conservación de los recursos naturales a nivel de cuencas, parques nacionales, reservas y otros ecosistemas integrados; la readecuación del marco jurídico referente al uso y conservación de los recursos naturales de acuerdo a los avances tecnológicos y conocimientos científicos recientes; la planificación y construcción de la infraestructura que permita verificar el desempeño ambiental, perfeccionar la base científica y tecnológica, y promover la gestión propia del uso del recurso." (CEPAL, [1990] 1996a, pág. 140).

Texto 37. Transformación productiva con equidad y sustentabilidad

"El documento se inspira en seis ideas centrales [...] La primera da por superado el debate de antaño, en el cual se establecían oposiciones entre la preocupación ambiental y el objetivo del desarrollo... Lo dicho es especialmente válido en el caso de América Latina y el Caribe, cuyas economías se apoyan fundamentalmente en la explotación de recursos naturales, muchos de ellos susceptibles de degradación irreversible. Así, los responsables de la política económica de la región se encuentran en la necesidad de incorporar entre sus variables la de la sustentabilidad ambiental, no sólo para responder a las necesidades de las generaciones venideras, sino también como un elemento vital para asegurar el crecimiento sostenido en beneficio de las generaciones actuales.

Dicho lo anterior, una segunda idea central es que tanto el origen como las consecuencias de los problemas ambientales son distintos en los países en desarrollo y en los desarrollados. En los primeros, dichos problemas suelen estar asociados a situaciones de escasez de recursos; en

los desarrollados, al consumismo e incluso al derroche de recursos que surge de la abundancia [...]

En tercer lugar, se plantea que la relación del hombre con la naturaleza empieza a nivel del individuo, pasa por la comunidad, el distrito, la región, el país, las zonas ecológicas de interés común a varios países, el continente y el mundo. No son nítidamente separables los fenómenos locales de los nacionales o de los mundiales, ya que existen influencias recíprocas entre todos ellos [...]

En cuarto lugar, y tomando en cuenta los múltiples vínculos que existen entre desarrollo y medio ambiente, se considera vital comprender la sustentabilidad del desarrollo dentro de un contexto amplio, que vaya más allá de las preocupaciones relativas al capital natural. Desde esta perspectiva, el desarrollo sustentable conduce hacia un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o patrimonio que participan en el esfuerzo nacional y regional: humano, natural, físico, financiero, institucional y cultural.

En quinto lugar, se afirma que la incorporación de la preocupación ambiental al proceso de desarrollo exige un esfuerzo sistémico, que abarca también la conducción de la política económica, la gestión de los recursos naturales, la innovación tecnológica, la participación de amplios estratos de la población, la educación, la consolidación de instituciones, la inversión y la investigación.

Finalmente, se postula que la cooperación internacional no debe limitarse a enfrentar problemas ambientales en forma aislada. Así como el esfuerzo del desarrollo es inseparable de la defensa ambiental, y numerosos problemas ambientales son consecuencia de fenómenos vinculados al subdesarrollo, la cooperación internacional debe ocuparse en forma integrada de impulsar el desarrollo y de defender el medio ambiente." (CEPAL, 1991, pág. 10).

Texto 38. La sustentabilidad del desarrollo y el equilibrio dinámico

"... la sustentabilidad del desarrollo requiere un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital o acervos que participan en el esfuerzo del desarrollo económico y social de los países, de tal modo que la tasa de uso resultante de cada forma de capital no exceda su propia tasa de reproducción, habida cuenta de las relaciones de sustitución o complementariedad existentes entre ellas. Entre las formas de capital más importantes cabe destacar el capital humano (en que las personas también representan el sujeto del desarrollo), el capital natural, el acervo institucional (los sistemas de decisiones) y el acervo cultural, el capital físico (infraestructura, maquinarias y equipo, etc.) y el capital financiero.

Esta perspectiva del desarrollo sustentable, es decir, la que apunta a la necesidad de que exista un equilibrio dinámico entre todas las formas de capital, permite subrayar una serie de aspectos que son necesarios para lograr la transformación productiva con equidad. Entre éstos, se destaca la posibilidad de situar las cuestiones ambientales dentro del ámbito del desarrollo: así, el desarrollo y el medio ambiente se convierten en dimensiones de una realidad común e inseparable. (CEPAL, 1991, págs. 24-25, énfasis en el original).

Texto 39. Competitividad, recursos naturales y desarrollo sostenible

“La diferencia fundamental entre América Latina y varios de los países de la OCDE con dotación generosa de recursos naturales, radica en que en estos últimos la industrialización se apoyó fuertemente en la transformación de dichos recursos. Asimismo, desarrollaron tecnologías conducentes al uso integral de los mismos, lo que les permitió integrar exitosamente progreso técnico, competitividad, recursos naturales y medio ambiente.

En efecto, las políticas de elaboración de los productos básicos pueden, por ejemplo, favorecer la competitividad sistémica, al inducir mejoras en los sistemas de transporte, comercialización y financiamiento. Dos componentes esenciales del vínculo de sectores de recursos naturales con la actividad industrial y de servicios se encuentran en la industria de bienes de capital, particularmente maquinarias y equipos especializados, y en los servicios de ingeniería, ambos sectores decisivos en el impulso a la productividad y la difusión tecnológica.

De allí que los recursos naturales, no obstante que en general se caracterizan por un menor dinamismo en los mercados internacionales, ofrecen potencialidades significativas, además de la generación de divisas, en aprendizaje empresarial, difusión tecnológica y estímulo a sectores manufactureros y de servicios conexos. Para alcanzarlas se necesita abandonar una visión sectorialista excesiva y enfrentar el menor dinamismo de tales rubros con políticas que incentiven la incorporación y la difusión tecnológica, los enlaces con las actividades secundarias y terciarias y los avances en la elaboración y comercialización de los productos básicos. Todos estos ámbitos constituyen también áreas relevantes de una cooperación regional que estimule la competitividad.

Una estructura de exportaciones fuertemente basada en los recursos naturales está expuesta además a la presión de los mercados internacionales sobre normas ambientales, tema que refuerza la importancia de la incorporación tecnológica para conciliar competitividad y sustentabilidad ambiental.” (CEPAL, 1992b, pág. 119).

Texto 40. Ventajas comparativas espurias y aceleración de la crisis ambiental

“En suma, todo parece indicar que las estrategias basadas en la expansión de las exportaciones de la región al primer mundo no podrán ser exitosas si no rompen su propio entrampamiento, el de usar las ventajas comparativas espurias constituidas por mano de obra barata y recursos naturales subvalorizados. Si la pobreza, que condiciona la primera ventaja mencionada —la mano de obra barata—, no disminuye significativamente, seguirá siendo el factor estructural básico de la inadecuada gestión ambiental y del sobreuso de los recursos naturales. Y si la región, como proveedora de recursos naturales, no efectúa una transformación productiva que incorpore paulatinamente valor agregado y que privilegie las políticas tendientes a una mayor equidad, seguirá perdiendo estatura en el mercado internacional por el deterioro de los términos de intercambio, y tendrá serios problemas por el agotamiento de sus recursos naturales no renovables y la degradación de sus recursos renovables. El hecho de que en el Estado e incluso en la opinión pública haya poca conciencia de lo febles que son las estrategias y políticas de desarrollo y de las amenazas de crisis que enfrentan muchos sectores exportadores, podría exacerbar la situación y acelerar la pérdida de recursos.

Lamentablemente, las decisiones económicas fundamentales de los países de la región, dentro de los márgenes determinados por la posición política de cada país, emanan de las tecnocracias de los ministerios de economía o hacienda o de otros organismos de planificación económica. Allí, sobre la base de planteamientos cortoplacistas, los problemas ambientales y de recursos naturales son externalidades que molestan, y que de algún modo deben salvarse sin que ‘obstruyan’ la gestión económica. Esta falta de evaluación podría llevar a un despeñadero a las economías de estos países, y poner en peligro importantes procesos productivos.

La estrategia exportadora a ultranza, tal cual está hoy día planteada, acelerará la crisis ambiental de los países de la región. Nada se saca con seguir analizando el desarrollo en función del crecimiento del producto interno bruto o del incremento del ingreso per cápita, sin decir nada del estado del patrimonio natural, que es la base de la estrategia planteada.

En las modalidades de desarrollo actuales de la región, los esfuerzos de exportación van estrechamente unidos a políticas destinadas a aumentar la tasa de inversión de cada país [...]

Y aquí se produce otro entrampamiento que se vuelve contra los recursos naturales y el medio ambiente.

Los países desarrollados muestran interés en invertir cuando existe seguridad sociopolítica y, por supuesto, cuando las inversiones tienen alta rentabilidad. Para esto último utilizan la segunda ventaja comparativa

espuria antes señalada: la subvaloración de los recursos naturales y la ausencia de compromisos frente a los problemas ambientales.

Los países de la región optan entonces por dar todo tipo de facilidades para asegurar las inversiones. Así, se regala el uso de determinados recursos renovables [...]

Si bien existen serios problemas con la subvaloración de la mano de obra, los hay aún más cuando se analizan las facilidades y restricciones para el capital frente a los problemas ambientales.

No obstante, las declaraciones de que en tal o cual inversión se resguarda el medio ambiente, las restricciones ambientales impuestas por los países latinoamericanos y del Caribe a los capitales son mínimas. Podría decirse que para algunos países el no imponer restricciones es una ventaja utilizada." (Gligo, 1995c, págs. 119-120).

Texto 41. Recursos naturales, articulación productiva y beneficios del comercio

"Cuando en los países en desarrollo la valoración del patrimonio y los recursos naturales respondió solamente a los impulsos de la demanda externa, predominaron los patrones de explotación extractivos; pero cuando las motivaciones fueron endógenas se hizo posible una mayor articulación productiva interna.

En los países desarrollados, la articulación productiva dependió inicialmente de la disponibilidad de recursos naturales y sobre todo de su competitividad frente a otras opciones de abastecimiento. Pero fue sin duda su capacidad de generar progreso técnico lo que les permitió avanzar a fases de mayor valor agregado, y proyectarse al exterior para superar las limitaciones físicas y obtener los recursos naturales necesarios para articular sus estructuras productivas. Los países en desarrollo cumplieron el papel de abastecedores primarios, sin ponderar el impacto de los procesos de explotación sobre la diversidad de su patrimonio natural.

Por otro lado, la segmentación de los complejos productivos y las condiciones de sincronización comercial entre las fases de transformación primaria y las de mayor elaboración hicieron que el valor retenido dentro de las economías en desarrollo fuese pequeño y que la distribución de los beneficios fuese desigual.

Los ciclos económicos internacionales y la evolución del progreso técnico, por su parte, originaron constantes fluctuaciones de la demanda externa, que afectaron recurrentemente a la relación de precios del intercambio y socavaron las ventajas naturales de algunos espacios extractivos.

El posicionamiento de los recursos naturales dependió de su grado de funcionalidad para las economías que controlaban el conocimiento, en tanto que la participación de los abastecedores estuvo condicionada por la calidad de esos recursos y los costos de extracción y transporte. El control del conocimiento condicionó los valores de uso y de intercambio de los recursos naturales, mientras que el dinamismo de éstos dependió de los efectos de arrastre causados por los impulsos expansivos de las actividades vinculadas a productos con más elaboración.

La explotación de las ventajas naturales otorgó a las economías extractivas capacidad de pago para adquirir bienes más elaborados, en tanto que las economías integradas controlaban el comercio de ida y vuelta (explotación primaria-comercio-valor agregado-comercio).

La circulación de bienes con desiguales niveles de valor agregado puso de manifiesto la segmentación del conocimiento tecnológico y convalidó diversas modalidades de discriminación que contribuyeron a una distribución desigual de los beneficios del comercio internacional.

Los recursos naturales con menos elaboración se articularon predominantemente con mercados oligopsónicos o circuitos comerciales intraempresa, valorándose generalmente bajo las reglas de un ‘mercado de compradores’. Los productos con mayor elaboración, en cambio, se valoraban en un ‘mercado de vendedores’.

En consecuencia, la capacidad de negociación de las economías extractivas se vio seriamente restringida, y una parte considerable de sus ingresos de explotación se transfirió a las economías que controlaban las cadenas productivas de recursos más elaborados.” (Sánchez, 1993, pág. 164).

Texto 42. Empresas transnacionales y explotación de los recursos naturales

“Entre los factores que motivaron el cambio de actitud descrito estaban la baja formación de capital en la explotación de los recursos naturales; la percepción de que las políticas estatistas tendían a excluir a los países de la región de los beneficios del progreso técnico; el menor interés que despertaba la región comparada con otros países en desarrollo; y la necesidad de expandir las exportaciones para afrontar el elevado servicio de la deuda externa.

A estos factores se añadieron una menor disponibilidad de créditos para las explotaciones estatales, el cuestionamiento de los proyectos emprendidos, el desfinanciamiento de las empresas públicas, problemas de gestión y restricciones fiscales.

Las nuevas políticas en materia de recursos naturales dan especial importancia a la participación de las empresas transnacionales, al menos

por tres razones: porque aportan capitales para explotar nuevos recursos y ampliar y modernizar las explotaciones existentes; porque permiten ampliar y diversificar los mercados, incorporando, de ser posible, mayores grados de elaboración; y porque permiten aprovechar los frutos del progreso técnico para identificar y explotar la dotación de recursos naturales.

La soberanía sobre esa dotación tiene importancia fundamental en la nueva convivencia con las empresas transnacionales, lo cual no significa que se considere necesario tener el control directo de las explotaciones. Lo que interesa, en todo caso, es que la presencia de esas empresas ayude a ocupar posiciones más dinámicas en la economía mundial y que se pueda asegurar un reparto equitativo de los beneficios.

La década de los noventa ha inaugurado pues una nueva etapa, en la cual la participación de las empresas transnacionales en la explotación de los recursos naturales podría retomar el protagonismo que tuvo antes de los años sesenta." (Sánchez, 1993, pág. 166).

Texto 43. Patrimonio natural, recursos naturales y transformación productiva

"El patrimonio natural abarca los elementos de la naturaleza y la totalidad de los procesos naturales que se dan en un espacio determinado. El concepto incluye el suelo, el subsuelo, el aire y el agua y, en términos más generales, la diversidad biótica y ecosistémica, así como sus interrelaciones y su capacidad de reproducción y autosostenimiento.

A cada espacio físico le corresponde un conjunto de leyes de configuración y funcionamiento que definen los sistemas naturales existentes, y además un patrimonio legado por las generaciones anteriores, de modo que el concepto de patrimonio natural tiene también dimensiones de carácter histórico.

Los recursos naturales, en cambio, surgen de la manipulación que las sociedades humanas hacen de los elementos y procesos de la naturaleza con el objeto de otorgarles valor de uso e intercambio. El concepto encierra, por lo tanto, un contenido de utilidad, tangible o intangible, como resultado de la aplicación del progreso técnico. Este permite, en primer lugar, identificar y valorar dichos recursos y, en segunda instancia, recolectarlos y transformarlos de acuerdo al estado de la ciencia y la tecnología y las pautas de vida prevalecientes.

Así, las variables de tiempo y espacio hacen que tanto el patrimonio natural como los recursos naturales tengan un valor relativo que depende del progreso técnico. Si bien el patrimonio natural tiene un valor intrínseco, los valores de uso e intercambio que genera su manipulación son relativos y variables en el tiempo y el espacio. Por eso, las ventajas naturales deberían tratarse siempre como factores dinámicos y no estáticos.

El concepto de transformación productiva es también relativo y variable en el tiempo, pues depende del progreso técnico alcanzado. Por lo tanto, debería asociarse a la acumulación de conocimientos sobre los elementos y procesos naturales y sobre los procesos de explotación creados por las sociedades humanas.

Esta premisa es muy importante, ya que, si se vincula el concepto solamente a los procesos de explotación, se lo restringiría a la idea de industrialización. Por eso, una definición más cabal del concepto de transformación productiva comprendería el conocimiento y conservación del patrimonio natural, la identificación y manipulación de los procesos naturales y la generación y aplicación de procesos de explotación para obtener recursos que puedan ser incorporados a las esferas de producción, circulación y consumo de bienes con más elaboración y cada vez más diferenciados por la incorporación de conocimientos.

La transformación productiva debería arrojar como resultado una mayor disponibilidad de bienes y servicios para satisfacer las necesidades sociales y para conocer, evaluar, conservar y manejar las potencialidades del patrimonio y los recursos naturales. Así como las sociedades humanas disfrutarían de mayores opciones para atender las demandas sociales, podrían elegir también la mejor forma de vincularse con su entorno natural, dado un cierto nivel de progreso técnico.

El objetivo central de la transformación productiva sería, por lo tanto, el de conocer y dominar el medio natural de manera que la gestión de éste conduzca a una mejor calidad de vida. Esta no dependería sólo del acceso a bienes cada vez más elaborados y mejor distribuidos, sino también del impacto de dicha gestión en el patrimonio natural." (Sánchez, 1993, págs. 168-169).

Texto 44. Los recursos naturales y la competitividad

"Las ventajas competitivas de los recursos naturales están ligadas al conocimiento del patrimonio natural y a la capacidad de absorción del progreso técnico. El nivel de competitividad se eleva cuando el ambiente nacional permite que las empresas desarrollen estrategias innovadoras.

Sin embargo, las estrategias para elevar la competitividad de los recursos naturales presentan algunas particularidades vinculadas a la organización de los mercados [...]

Hay una serie de factores, no obstante, que influyen tanto *ex ante* como *ex post* en las situaciones de competitividad. La identificación de las potencialidades del patrimonio natural (mapas geológicos, catastros, zonificación agroecológica, etc.), de su ubicación geográfica y del grado de acondicionamiento del territorio (carreteras, energía, redes

financieras, telecomunicaciones, servicios públicos, etc.) facilitan *ex ante* la competitividad. Y *ex post* la favorecen los criterios para determinar precios y tarifas por el uso de la infraestructura, las restricciones aduaneras y financieras, la carga tributaria y otros aspectos que tienen incidencia en la estructura de los costos.

Todos estos factores influyen también en la competitividad de los bienes con más elaboración. En este caso, las estrategias privilegian la diferenciación de los productos, la segmentación del mercado y el manejo de los precios, además de las acciones que influyen en la estructura de costos. Así, por ejemplo, se podrían potenciar tanto las ventajas naturales (posición geográfica, estacionalidad y calidad) como las adquiridas (manejo genético, contactos con centros de consumo, transporte, empaque, conservación y otras). Sin embargo, las mayores limitaciones se presentan en el conocimiento de los mercados, en el volumen y oportunidad de los abastecimientos y en las barreras al comercio que afectan a los productos más elaborados." (Sánchez, 1993, pág. 171).

Texto 45. Desarrollo y complejos productivos a partir de recursos naturales

"...desde que a mediados de los años ochenta se produjo el viraje estratégico en la región hacia un desarrollo más volcado a los mercados internacionales, hubo una mayor expansión relativa de las actividades productivas con uso intensivo de recursos naturales —en especial las mineras, agrícolas, forestales y pesqueras— a expensas de una retracción relativa de la producción manufacturera. A la vez, dentro de la actividad manufacturera, las ramas que hacen más uso de recursos naturales son las que muestran un mayor crecimiento (en especial, las *commodities* industriales como el papel y celulosa, productos petroquímicos, hierro y acero, aluminio y metales no ferrosos). Como resultado, la producción con uso intensivo de recursos naturales subió de 60 a 65% de la producción de bienes transables entre 1980 y 1997.

Esta reestructuración refleja un regreso al aprovechamiento de la ventaja comparativa natural de una región abundante en recursos naturales. Como resultado, las actividades productivas con uso intensivo de tales recursos muestran no sólo sólidos aumentos de la producción sino impresionantes mejoras de la productividad [...]

Si bien la abundancia relativa de recursos naturales de la región, así como la mayor disponibilidad y calidad de ellos, ha impulsado las actividades que hacen uso intensivo de tales recursos, la expansión ha tendido a limitarse a las fases iniciales de procesamiento: aún no se avanza significativamente hacia la elaboración de productos especiales y más sofisticados con mayor valor agregado nacional (por ejemplo, papeles

finos, aceites hidrogenados o con bajo colesterol, aceros especiales, perfiles de aluminio, aleaciones de cobre, entre otros). Por lo tanto, lo que se requiere es una estrategia de desarrollo que potencie no tanto la extracción y procesamiento más simple de los recursos naturales, sino la aceleración de las múltiples actividades que tienden a aglomerarse en torno a dichos recursos, sin contradecir las tendencias naturales del mercado y potenciando los encadenamientos con actividades proveedoras de insumos, equipos e ingeniería (hacia atrás), así como los encadenamientos con actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales (hacia adelante). De lo que se trata es de lograr que los complejos productivos incipientes en torno a la abundante base de recursos naturales de la región puedan convertirse con más rapidez en complejos maduros, como los existentes en los países desarrollados ricos en recursos naturales.” (Ramos, 1998, pág. 107).

Texto 46. Las ambigüedades del concepto de sostenibilidad

“¿La sostenibilidad de qué? ¿Primero el ser humano o primero el ecosistema? Entre el planteamiento antropocéntrico y el ecocéntrico, hay toda una gama de posiciones intermedias frente a los problemas tanto a nivel mundial como a nivel local. Luego el optimismo o pesimismo científico se manifiestan en los supuestos sobre la posibilidad de sustitución entre los propios recursos naturales y entre el capital creado por el hombre y el capital natural (ambos dependientes de los avances tecnológicos).

¿La sostenibilidad dónde? Los diferentes problemas ambientales tienen diferente alcance geográfico. El daño rara vez ocurre exactamente donde se originó. Además, la geografía también es importante en cuanto al efecto de las políticas. ¿Cómo hacer frente al problema de los recursos comunes y compartidos?

¿Cómo distribuir geográficamente esas famosas ‘responsabilidades comunes pero diferenciadas’ del Principio 7 de la Declaración de Río? ¿Cómo establecer el nivel global de protección o uso del medio ambiente ecológico y cómo dividir las cuotas de acceso y uso?

¿La sostenibilidad cuándo? Mejorar el bienestar de las generaciones presentes sin arriesgar la capacidad de las generaciones futuras para mejorar su bienestar es la definición del consenso amplio. ¿Cuánto riesgo, sin embargo, es aceptable en la evaluación de la equidad entre las generaciones? Además, persiste siempre la cuestión de la incertidumbre científica y sostenibilidad. Ante la incertidumbre, ¿qué nivel de riesgo es aceptable? ¿Cuán peligroso es, por ejemplo, que se estén postergando los plazos para reducir las emisiones de gases que causan el efecto invernadero? ¿Cuáles son exactamente los plazos que deben establecerse para cada programa de acción con el que se trata de resolver los problemas

ambientales? Por último, y vinculado con todas las preguntas anteriores, ¿cómo medir el ‘capital ambiental’ o los ‘beneficios ecológicos’ y la sostenibilidad o la falta de ella?” (Hoffmann, 1997, pág. 144).

Texto 47. Margen de maniobra para el despliegue de las políticas ambientales

“Una cosa es el deterioro ambiental que percibimos en términos de contaminación y agotamiento de recursos y otra el funcionamiento y la supervivencia de los ecosistemas propiamente tales.

Esto quiere decir, por otra parte, que hay aquí un margen de maniobra, una posibilidad de *trade off*, entre límites razonablemente mínimos y máximos de explotación e interferencia en los ecosistemas y de estimación de costos y beneficios, en un sentido amplio y de largo plazo, no el cálculo económico restringido habitual. Sin embargo, dichos límites son imprecisos, escasamente conocidos y pueden deparar grandes sorpresas. Por lo tanto, la prudencia es altamente recomendable, pues el deterioro ambiental puede llevar a un daño irreparable del ecosistema. De lo anterior se deduce también que es urgente establecer dos tipos de políticas y acciones, en función de los dichos márgenes de maniobra:

- a) Para reducir, detener y prevenir el deterioro ambiental, mediante plantas de tratamiento de aguas servidas, instalación de filtros, adopción de tecnologías descontaminantes, aprovechamiento de desechos y subproductos, mejoramientos de eficiencia, etcétera.
- b) Para regenerar parcial o totalmente y fortalecer los atributos de los ecosistemas mediante la reforestación, el manejo de cuencas y del recurso hídrico, prácticas de manejo de suelos agrícolas y praderas, planificación de áreas urbanas y costeras, preservación de ecosistemas marinos y de la diversidad genética, etcétera.” (Sunkel, 1999, pág. 71).

Texto 48. La agenda de desarrollo sostenible y la modernización ecológica

“En esencia, dicha agenda está asociada a la movilización de inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio: humano, físico y natural. En esta materia, la región debe adoptar una política proactiva y no reactiva, proponiéndose contribuir a los objetivos globales del desarrollo sostenible mediante el avance hacia una competitividad basada en la sostenibilidad, dentro del principio internacional de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Debe, además, reconocer el potencial que ofrece dicha agenda en relación

con las ventajas comparativas regionales en cuanto a mitigar y reducir las emisiones de carbono, a utilizar su riqueza en biodiversidad y a canalizar de manera sostenible nuevas preferencias de los consumidores, especialmente la demanda de turismo. Para lograr estos avances y aprovechar sus potencialidades, la región debe fortalecer las instituciones ambientales y los instrumentos directos y económicos; asignar mayores recursos públicos a estos ámbitos; lograr una efectiva participación empresarial, y desarrollar una ciudadanía más solidaria, reflexiva y activa en materia ambiental, que pase de una actitud de denuncia a otra de responsabilidad compartida.” (CEPAL, 2000, pág. 20).

Texto 49. Proyectar la singularidad regional para proteger sus ecosistemas

“La singularidad mundial de América Latina y el Caribe radica tanto en la riqueza de recursos naturales y la relevancia mundial de los servicios ambientales que genera, como en el riesgo global que supone el acelerado proceso de deterioro ambiental de la región. Proyectar esta singularidad, cohesionar el empeño regional por proteger los ecosistemas y obtener el apoyo mundial en este sentido constituye el punto de partida de una plataforma de acción con vistas a la nueva Cumbre. Dicha plataforma está guiada por el objetivo de redoblar los esfuerzos regionales tendientes a resguardar la estabilidad de los ecosistemas más relevantes, que son de interés para la diversidad mundial. Sobre esta base es posible cohesionar una agenda regional común, y corresponsabilizar al mundo desarrollado con la región en la protección ambiental. Junto con ello, deben ser reforzadas otras prioridades, por ejemplo, las relacionadas con el medio urbano e industrial, o con el medio marino.

Frente a apreciaciones segmentadas de los procesos y de las políticas ambientales, para la región resulta determinante la visión de fortalecer y poner en práctica aquellas orientaciones que articulen la conservación con el uso sostenible de los sistemas biológicos y culturales. En los inicios del siglo XXI, esta visión integradora del desarrollo humano y la protección ambiental adquieren renovado vigor, no sólo ante la evidencia de que no se ha logrado detener el alarmante deterioro ambiental, sino debido a la mayor exigencia de superar la pobreza en la región.

De ahí se deriva una agenda muy amplia, y ante la gran cantidad de rezagos existentes, se impone una definición de prioridades que atienda los intereses comunes a fin de proteger la estabilidad de los ecosistemas críticos evitando la dispersión de esfuerzos. A su vez, hay que dar seguimiento a esas prioridades, lo que requiere seleccionar un número limitado de indicadores como base para una evaluación precisa del progreso alcanzado, y realizar una medición integrada del avance hacia la sostenibilidad del desarrollo.” (CEPAL/PNUMA, 2002, pág. 205).

Texto 50. Patrón asimétrico del comercio internacional e intercambio desigual

“En un contexto global en que prevalecen fuertes asimetrías productivas, tecnológicas, financieras y ambientales para la región, se evidencia una débil relación entre las exportaciones y el crecimiento económico y un retroceso en la especialización exportadora en segmentos dinámicos del comercio mundial, en particular con mayor valor agregado, mayor contenido tecnológico e intensivos en conocimiento. Ello sugiere que el fortalecimiento de la relación entre las exportaciones, el crecimiento del PIB y el desarrollo sostenible no se obtienen automáticamente con una mayor apertura.

Por otra parte, a medida que aumentan las exportaciones de productos con bajo grado de procesamiento y que no permiten la diferenciación de los productos, las presiones de tipo ambiental también aumentan. A diferencia de los productos industriales y con mayor contenido tecnológico, los productos básicos son tomadores de precios, y los costos ambientales y de certificación no se pueden reflejar en sus precios finales [...]

En términos estrictos, no hay razones para que el libre comercio provoque daños en el medio ambiente, el verdadero problema reside en el patrón de comercio internacional, las estrategias de desarrollo y las políticas comerciales, sectoriales y ambientales que se adopten para responder a los desafíos del comercio internacional. El patrón de comercio internacional dominante no ha permitido que los productos primarios obtengan precios a la par con los valores reales, sociales y ecológicos, de su extracción y procesamiento. Dicho valor real es un prerequisite para una explotación racional o ambientalmente racional de los recursos y del sistema natural.

Si los países industrializados y los grupos ambientales fueran coherentes con sus mismos requerimientos respecto a las exportaciones de manufacturas provenientes del Sur, entonces también deberían promover y apoyar nuevos exámenes y negociaciones sobre los productos primarios y la búsqueda de mecanismos para incorporar en sus costos (precios) el valor de las externalidades creadas durante su extracción, producción o procesamiento e integrar tales externalidades en un sistema de precios de los productos básicos. Esto implica la internalización de los costos ambientales y la consiguiente determinación de precios reales. Si dicha internalización es difícil en el contexto del mercado, entonces habría que proveer al diseño de mecanismos correctores del mismo ya sea mediante la determinación y aplicación de impuestos a la exportación, especificación de sobrepuestos u otros mecanismos que se puedan determinar.

A los productores europeos se les han mantenido estables los precios por encima de los precios del mercado internacional, han tenido un trato

preferencial en los mercados domésticos y se les ha cubierto la diferencia —subsidios a la exportación— entre sus precios y los vigentes (inferiores) en los mercados internacionales, que ellos mismos han contribuido a deprimir con sus excedentes [...]

A las políticas distorsionadoras del mercado agrícola de la UE se añaden las similares de otros países desarrollados, básicamente Japón y los Estados Unidos [...]

La estructura del comercio mundial se ha ido configurando históricamente de acuerdo con las preferencias del Norte, socavando la posición comercial del Sur. En sus esfuerzos para adaptarse y responder a las exigencias del mercado internacional así configurado, los países en desarrollo han ido modificando los patrones de uso de sus recursos naturales y ambientales o los sobreexplotan. Aquellos que culpan al comercio por la deforestación del bosque tropical y su conversión a pastizales y ganadería extensiva para la exportación, el sobrepastoreo de las áreas deforestadas y la consecuente erosión de tierras, no parecen discernir entre comercio y un determinado patrón de comercio, ignoran la causalidad del fenómeno y no distinguen entre el comercio y las estrategias, políticas y prácticas de producción que adoptan diferentes actores para participar en ese comercio, caen así en un enfoque anti-comercio fundamentalmente reduccionista, sincrónico y estático." (Schaper y Bifani, 2003, págs. 61-62).

Texto 51. Comercio internacional e integridad ambiental

"Una de las principales fallas de que adolecen las agendas comerciales es que no captan adecuadamente la relación entre la liberalización del comercio y los objetivos del desarrollo sostenible, entendido este en su concepción integradora de bienestar en las esferas económica, social, ambiental, y de participación de la sociedad en las decisiones relevantes de política. Esas agendas suelen partir de una lógica lineal según la cual la liberalización del comercio es la vía para el crecimiento, que el crecimiento desencadena de manera natural la reducción de la pobreza y la mejora progresiva de las condiciones de equidad, y que esos efectos llevan automáticamente a reducir las presiones sobre el ambiente. Por lo tanto, responden a los eventuales conflictos entre estrategias comerciales y prioridades de desarrollo, otorgando primacía a las primeras y dando a las últimas un tratamiento residual.

Incluso cuando se da el paso de 'reformular las agendas comerciales' introduciendo en ellas preocupaciones por la pobreza y el crecimiento con equidad (la llamada 'dimensión del desarrollo'), o por la integridad ambiental (comercio y ambiente, o comercio y 'desarrollo sostenible'), esto suele hacerse estableciendo relaciones radiales entre liberalización

comercial, en el centro, y objetivos segmentados y no interrelacionados sobre crecimiento económico, reducción de la pobreza o integridad ambiental en la periferia.

Ese paso pareciera satisfacer a quienes piensan que el crecimiento debe ser el foco y que el libre comercio es el camino hacia aquel; es apreciado como un avance por quienes ven la integridad ambiental como el centro y la ven reconocida por una comunidad tan poderosa como la comercial; y mueve al mundo comercial en la dirección de elevar —muy modestamente— la ayuda a los países más pobres, a través de asociarla a la liberalización comercial (*Aid for Trade*). La liberalización comercial sigue siendo el pivote, porque en general sigue aceptándose implícitamente que el crecimiento es la solución y ella es *la vía para el crecimiento*. Aún los ambientalistas aceptan plantear la discusión en forma dicotómica entre el comercio (sinónimo de crecimiento) y la integridad ambiental.” (Corrales, 2007a, pág. 7).

Texto 52. La sostenibilidad como concepto sistémico y relacional

“...el concepto de sostenibilidad del desarrollo es netamente relacional, es decir, implica relacionar las dinámicas económicas (extracción de recursos, transformación, distribución, consumo, disposición de desechos y asentamientos humanos) con las dinámicas ecosistémicas (resiliencia ecológica) en las cuales se llevan a cabo estos procesos. Así, la sostenibilidad del desarrollo implica como condición, que los procesos económicos analizados insuman y desechen desde y hacia los ecosistemas, de tal forma, que se pueda conservar una determinada dotación de recursos naturales y calidad ambiental, que las intensidades y permanencias de la actividad permitan la restitución de los ecosistemas para garantizar su potencial actual y en el tiempo, y que se garantice la dotación de patrimonio natural, la biodiversidad y la producción ininterrumpida de los servicios ambientales a lo largo del tiempo.” (Quiroga, 2007, pág. 31).

Texto 53. Una visión positiva de la conflictividad socioambiental y sus distintas dimensiones

“En una época de globalización y de reconocimiento de la diversidad es necesario, como punto de partida, reconocer que los conflictos ambientales están interrelacionados con las siguientes dimensiones que los condicionan y los convierten en complejos: histórica, cultural, económica, social, gestión del conocimiento, dinámica institucional y dinámica política.

Desde la **dimensión histórica**, los conflictos ambientales se originan en la forma como cada sociedad configura su territorio, determinando unas tendencias al deterioro o a la conservación, a partir de determinadas relaciones sociales. Desde esta perspectiva, las sociedades latinoamericanas

muestran diferentes tendencias, desde la convivencia con prácticas culturales con pueblos originarios, a países de temprana industrialización con mínima presencia indígena y de pueblos afrodescendientes, y países de convivencia conflictiva de estilos de vida eurocéntricos frente a indígenas y negritudes, propendiendo hacia la destrucción y el deterioro de sus formas de organización y vida social.

Desde la **dimensión cultural**, persisten la convivencia y el conflicto entre distintas cosmovisiones de la naturaleza, desde aquellas ligadas al crecimiento económico, hasta las formas de protesta de grupos étnicos. Frente a esta realidad, cada grupo y cada país han adoptado unas políticas educativas y culturales particulares, en interjuego con sus realidades y niveles de crecimiento. En este campo, se va del conflicto por las costumbres y cosmovisiones a los conflictos por el territorio y el reconocimiento de los distintos tipos de derechos. Se pasa del tema de los derechos indígenas, al campo más amplio de los derechos comunitarios.

En la **dimensión económica** hay unos estilos de producción, consumo e intercambio enmarcados en normas nacionales y condicionantes internacionales a nivel de comercio y financiación. Estos estilos afectan y condicionan la forma como se mantiene la base natural. En esta dimensión el proceso de globalización económica y financiera ha aumentado el conflicto ambiental. En América Latina se evidencia el aumento de los conflictos por cuenta del desarrollo de megaproyectos forestales agropecuarios, mineros y de construcción de infraestructura.

Desde la **gestión del conocimiento** cada grupo, institución, país y región han desarrollado unos conocimientos, una información, han establecido unos nodos de producción y distribución del conocimiento que facilita o dificulta la toma adecuada de decisiones para el manejo de los conflictos socioambientales. La producción y el acceso a la información para el manejo adecuado de conflictos son esenciales no solo para su transformación, sino para establecer mecanismos participativos permanentes que generen pertenencia. Eso exige desarrollar instituciones y mecanismos adecuados, que en América Latina no tienen igual avance en todos los casos.

Mediante la dinámica ambiental, cada país ha establecido unas **instituciones ambientales** y unos condicionantes para los sectores públicos y privados, nacionales e internacionales relacionados con el medio ambiente. Esta dinámica es la que permite una capacidad de reacción, anticipación, prevención y manejo de los conflictos socioambientales.

Finalmente, las decisiones ambientales se toman en el **interjuego político**. Los grupos de presión y los actores sociales ejercen sus derechos y buscan el logro de sus intereses en una lucha por los recursos dentro de métodos democráticos, pseudodemocráticos, participativos, o incluso la presión social." (Canal y otros, 2010, págs. 133-134).

Texto 54. Una visión ampliada del Objetivo de Desarrollo del Milenio 7 para América Latina y el Caribe

“...la sostenibilidad medioambiental del desarrollo ya no puede considerarse una aspiración relegada al futuro, solo abordable una vez cubiertas las necesidades básicas de la población. Por el contrario, el paradigma del desarrollo sostenible debe ocupar un lugar central en la agenda del desarrollo con igualdad, pues no solo se trata del valor intrínseco de los ecosistemas y la biodiversidad, sino también de su relevancia para los demás componentes del bienestar humano. En ese marco debe considerarse la inclusión de la sostenibilidad ambiental en la Declaración del Milenio, con sus respectivas metas referidas a la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, la reducción de la pérdida de la biodiversidad, la disminución de la población sin acceso a agua potable y saneamiento, y la mejora de la vida de los habitantes de barrios marginales (tugurios). Se trata de metas que guardan estrechas sinergias con el resto de los Objetivos de Desarrollo, en especial con la superación de la pobreza extrema en el caso de las últimas metas mencionadas.

Desde una mirada de igualdad de derechos, la promoción del desarrollo sostenible enfatiza el cumplimiento de determinados derechos fundamentales para la promoción de una calidad de vida en entornos saludables, en especial para aquellos grupos más vulnerables y rezagados que tienden a habitar en condiciones de segregación territorial y sin acceso a servicios básicos. Se contempla, además, la necesidad de mejorar los sistemas de rendición de cuentas y garantizar el acceso a información sobre cuestiones ambientales para el conjunto de la población. Entre los derechos directamente vinculados con el séptimo Objetivo se encuentran: el derecho a la salud ambiental, el derecho al agua y al saneamiento, y el derecho a la vivienda (todos ellos derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y además contemplados en numerosas constituciones y leyes nacionales). De esta manera, la ampliación y mejora de los servicios de agua potable y saneamiento básico, así como la mejora de la calidad de vida en los barrios marginados, supone una acción efectiva del Estado para garantizar el cumplimiento de estos derechos.

Estos desafíos ligados al desarrollo de políticas de inclusión social resultan especialmente relevantes en América Latina y el Caribe, ya que esta región presenta los niveles más altos de urbanización del mundo en desarrollo, pero a la vez una marcada segregación territorial que expresa, y al mismo tiempo reproduce, las desigualdades sociales. En efecto, buena parte de las ciudades de la región —en especial las grandes urbes— se caracterizan por una segregación residencial cuyo rasgo distintivo es la concentración de los pobres en las periferias urbanas, con carencias en el acceso a servicios básicos y, además, marcadas dificultades

de conectividad con el resto de la ciudad, en especial como consecuencia de los costos del transporte [...]

Por otra parte, si bien el deterioro de los ecosistemas perjudica al conjunto de la población —no solo a corto plazo sino también a largo plazo al socavar las posibilidades de desarrollo de las futuras generaciones—, existen importantes desigualdades sociales en ese ámbito. En efecto, los más pobres son quienes más sufren la degradación ambiental, pues la carencia de recursos ha llevado a que, en varios países de la región, se ocupen progresivamente tierras marginales donde, además de establecerse asentamientos urbanos precarios, se intensifican procesos de degradación del suelo y desertificación. Además, debido a la escasez de acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico, no solo se incrementan las infecciones y enfermedades, sino que también se generan dificultades para el desarrollo de otras dimensiones del bienestar humano como el acceso a la educación y el empoderamiento de la mujer.

En síntesis, el séptimo Objetivo de Desarrollo del Milenio expresa las distintas dimensiones de la igualdad que se han venido mencionando y, además, subraya la importancia de considerar, en el marco de una agenda de la igualdad, una mirada de más largo plazo destinada a resguardar para las generaciones futuras las condiciones medioambientales necesarias para un desarrollo económico y social inclusivo. Para ello resulta fundamental avanzar hacia una incorporación efectiva de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, fortaleciendo las capacidades políticas y los recursos de las instituciones creadas para este fin y, sobre todo, transitar hacia un modelo de desarrollo que, además de incluir los costos externos de la degradación ambiental y los beneficios externos de las actividades que no perjudican los ecosistemas, se base en patrones de producción y de consumo con menor contenido de emisiones de carbono y que promueven los denominados ‘emprendimientos verdes.’” (CEPAL, 2010b, págs. 16-17).

Texto 55. El cierre de brechas y la convergencia sostenible

“El escenario que surge de cerrar la brecha productiva sin agudizar los problemas ambientales puede definirse como de convergencia sostenible. De hecho, se observa que los sectores intensivos en ingeniería usan menos energía por unidad de producto que los intensivos en recursos naturales o mano de obra. Mientras tanto, el cambio de estructura en la región no se ha dado en la dirección correcta (ni en lo tecnológico, ni en lo energético): en el escenario predominante se combina divergencia en productividad con un patrón de consumo energético insostenible en el tiempo (divergencia no sostenible). Este tipo de patrón de crecimiento se relaciona frecuentemente con el uso intensivo de recursos naturales, ya que prevalece en sectores

maduros con una incorporación del cambio técnico más lenta. Además, el mayor uso de recursos naturales involucra un consumo energético más elevado... [puesto que] se expande el consumo de energía por unidad de producto con respecto a la frontera energética y, simultáneamente, la región no logra reducir su retraso productivo.” (Bárcena, 2010, pág. 22).

Texto 56. Desarrollo sostenible y cambio de paradigma

“...la necesidad de transitar hacia un modelo de desarrollo que sitúe a la igualdad en el centro de sus acciones y avance en forma simultánea en los ámbitos del desarrollo social, el crecimiento económico y la sostenibilidad ambiental pone a la región y al mundo ante un imperativo de cambio. La conformación de un paradigma que privilegie el desarrollo sostenible con igualdad será convergente con el cambio estructural si se consolidan mecanismos efectivos de gestión económica que reflejen el costo de la degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad y los altos contenidos de carbono que ponen en riesgo la seguridad climática mundial, y que corrijan la injusta asignación de las cargas ambientales.

El desarrollo sostenible requiere, por tanto, una estructura industrial muy diferente de la que predomina hoy en la gran mayoría de los países. El estilo de desarrollo vigente depende de ventajas comparativas estáticas, que estriban en la abundancia y explotación de los recursos naturales. Ello sesga la dirección de las inversiones, la innovación y el desarrollo tecnológico, y fomenta el uso intensivo de energía, particularmente las fósiles, lo que origina una fuerte correlación entre el crecimiento del PIB, el consumo de energía y las emisiones contaminantes... Este sesgo de la dirección del patrón dominante, junto con la falta de contabilización e internalización de los costos asociados al deterioro de los recursos naturales y ecosistemas, ha frenado el cambio estructural a favor de actividades más eficientes, intensivas en conocimientos y de menor impacto ambiental y sobre la salud.

El cambio de paradigma, cuando aún hay flexibilidad y caminos alternativos, resulta de la decisión política de las sociedades de encauzar la producción, el consumo, la infraestructura y la tecnología por rumbos que consideren la salud ambiental y poblacional, las generaciones futuras y el largo plazo. Ello abre un amplio espacio de legitimidad y cooperación internacional.” (CEPAL, 2013a, págs. 91-92).

Texto 57. Hacia un nuevo estilo de desarrollo

“Un patrón productivo poco diversificado, como el que prevalece en las economías de la región, implica una tendencia a consumir bienes con un alto grado de componente importado. La dinámica de los precios más favorables de

las materias primas y el hecho de que el vínculo entre exportación y consumo sea más fuerte que el vínculo entre exportación e inversión sugieren que el cambio estructural (y la consiguiente sostenibilidad del crecimiento) no se ha asumido como prioridad en las sociedades latinoamericanas. Además, los patrones de consumo no son neutrales en cuanto a sus impactos ambientales. Para mitigar los efectos del crecimiento sobre el medio ambiente se necesita adoptar tecnologías limpias, asociadas a formas colectivas de consumo (por ejemplo, un transporte público de calidad frente al automóvil), y una creciente complejidad tecnológica, lo que requiere trabajadores educados y plenamente integrados a procesos de aprendizaje en estructuras cambiantes. Estas condiciones del crecimiento compatible con la preservación ambiental solamente se cumplen cuando la economía se desplaza desde la polarización hacia la diversificación, desde la segregación hacia la integración social y productiva, y desde consumos individuales hacia consumos colectivos. Semejante inflexión del estilo de desarrollo requiere, sin duda, del liderazgo del Estado.” (CEPAL, 2014a, pág. 16).

Texto 58. Biodiversidad y sostenibilidad ambiental o ecológica

“La imagen que se ha difundido del patrimonio natural, como un bien gratuito y relativamente infinito para la escala humana, debe dar paso a una noción distinta, en sincronía con una realidad emergente, a saber, que la pérdida creciente de la biodiversidad puede convertirse en un factor limitante para el desarrollo. Esta es la idea que subyace al concepto de sostenibilidad ambiental o ecológica. La sostenibilidad ambiental implica mantener un patrimonio natural suficiente que permita el desarrollo económico y social dentro de la capacidad productiva del planeta. Mediante dicha sostenibilidad se busca aumentar el bienestar humano, protegiendo los ciclos vitales del oxígeno, el agua y los nutrientes, así como las fuentes de materias primas utilizadas, y asegurando los sumideros de residuos. La biodiversidad se ha revelado, además, como un enorme banco de recursos genéticos, de gran valor económico, que son la materia prima de las industrias farmacéuticas y de alimentos, y que hoy están siendo apreciados por su riqueza genética, sus valores ecoturísticos y su función como colectores de carbono.

No es posible mantener intacta la biodiversidad. Por ello, para compatibilizar los objetivos de desarrollo económico y social con la mantención de la diversidad biológica, se deben buscar modos de desarrollarse con biodiversidad y no a costa de ella. Para lograrlo se requieren políticas de ordenamiento territorial que permitan seleccionar zonas donde preservar el patrimonio natural y zonas donde los campos productivos mantengan una biodiversidad mediana, así como disponer de corredores con mayor diversidad —llamados ‘corredores biológicos’— entre áreas de reservas. Esto permite disponer de áreas con distintas posibilidades de uso y distintas diversidades combinadas.” (CEPAL, 2014a, pág. 56).

Texto 59. El gran impulso ambiental

“Los grandes temas de la teoría del desarrollo reaparecen con intensidad cuando se trata del medio ambiente. Un movimiento hacia la sostenibilidad no ocurre sin un paquete de inversiones complementarias, lo que agudiza los típicos problemas de coordinación. Son los procesos que Rosenstein-Rodan, un pionero de teoría del desarrollo, llamó de gran impulso (*big push*), donde cada inversión debe coordinarse con inversiones paralelas en otros sectores para que cada una de ellas sea rentable y viable. El problema de coordinación está presente en el esfuerzo por avanzar hacia un sendero de crecimiento bajo en carbono. No habrá inversiones en nuevas fuentes de energía sin inversiones en la industria y el consumo que permitan que las primeras operen de forma eficiente. Tampoco se crea un nuevo sistema de transporte sin una expansión simultánea de la infraestructura vial, los servicios de apoyo, las redes y ciudades inteligentes, las interconexiones físicas y virtuales, y la capacidad de operar, mantener, reparar y, en algunos casos, producir los equipos y vehículos necesarios. No hay cambios en los patrones de consumo y producción si la estructura de costos y precios (incluidos subsidios e impuestos ambientales) no penaliza los procesos y bienes contaminantes. Implementar un paquete de inversiones en torno a un nuevo estilo de desarrollo sostenible puede ser parte de la respuesta a los problemas de escasez de demanda agregada que sufre la economía mundial. El gran impulso ambiental es la contrapartida natural a un keynesianismo ambiental global.” (CEPAL, 2016a, pág. 58).

Texto 60. Cultura del privilegio, recursos naturales, heterogeneidad estructural y rentismo

“La relación entre cultura del privilegio y heterogeneidad estructural en América Latina y el Caribe es bidireccional. Las brechas en productividad, la articulación asimétrica con mercados internacionales, la apropiación concentrada de la riqueza en la explotación de recursos naturales y la baja disposición a implementar reformas estructurales se enmarcan en una herencia cultural signada por relaciones de privilegio. Hay imbricación entre una estructura productiva que opera como fábrica de la desigualdad y una cultura del privilegio enraizada en una historia de asimetrías en los recursos productivos, el desarrollo de capacidades y los espacios de influencia.

Existe, además, una fuerte relación entre cultura del privilegio y rentismo. El uso de condiciones de privilegio para capitalizar la explotación de recursos naturales con escaso valor agregado, aprovechar el bajo costo de la fuerza de trabajo para mantener bajos costos de producción y competir sin grandes esfuerzos en innovación, utilizar la financierización para apropiarse de rentas especulativas o perpetuar una fiscalidad débil y el uso de recursos públicos para beneficio privado se nutren de una

matriz común. El privilegio se expresa aquí como acceso privativo a estas fuentes de renta. Se repite, bajo distintas formas, la apropiación selectiva y concentrada de oportunidades de riqueza con bajos niveles de inversión e innovación, y altos niveles de desigualdad.

La cultura del privilegio tiene una estrecha relación con estructuras de concentración de recursos e instituciones de concentración de poder. Cuanto más fuerte es la cultura del privilegio, más tiende a darse una relación disfuncional entre instituciones y estructuras, vale decir, menos innovación hay en ambos lados porque el sistema de privilegios permea estructuras e instituciones, porque los poderes fácticos tienen una capacidad de veto sobre el cambio institucional que la voluntad política no logra torcer o porque en una cultura del privilegio hay recompensas mutuas entre élites políticas y económicas que desmovilizan." (CEPAL, 2018c, pág. 228).

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes Anuales/Annual Reports

También disponibles para años anteriores/Issues for previous years also available

2018 

Estudio Económico

de América Latina y el Caribe

Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2018

2018 

La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe

La Inversión Extranjera Directa en América Latina
y el Caribe 2018

*Foreign Direct Investment in Latin America
and the Caribbean 2018*

2018 

Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe

Balance Preliminar de las Economías de América Latina
y el Caribe 2018

*Preliminary Overview of the Economies of Latin America
and the Caribbean 2018*

2018 

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe

*Statistical Yearbook
for Latin America and the Caribbean*

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018
*Statistical Yearbook for Latin America
and the Caribbean 2018*

2018 

Panorama Social de América Latina

Panorama Social de América Latina 2018
Social Panorama of Latin America 2018

2018 

Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe

Las tensiones comerciales exigen
una mayor integración regional

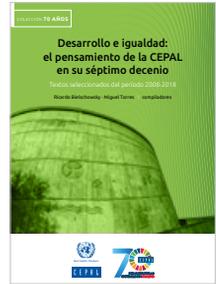
Perspectivas del Comercio Internacional
de América Latina y el Caribe 2018
*International Trade Outlook for Latin America
and the Caribbean 2018*

El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio.
Textos seleccionados del período 2008-2018

La ineficiencia de la desigualdad
The Inefficiency of Inequality

Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible
Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development
Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável



Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe
Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean

Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial
ATowards a regional agenda for inclusive social development: bases and initial proposal



Libros de la CEPAL/ECLAC Books

Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL

Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos

La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo

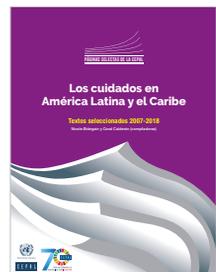


Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018

Empleo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2017

Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016



Revista CEPAL/CEPAL Review



Series de la CEPAL/ECLAC Series



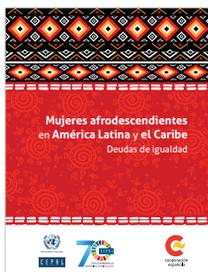
Notas de Población



Observatorio Demográfico Demographic Observatory



Documentos de Proyectos Project Documents



Metodologías de la CEPAL



Coediciones/Co-editions



Copublicaciones/Co-publications



Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad

70 años de pensamiento de la CEPAL

JEANNETTE SÁNCHEZ
Coordinadora

RAFAEL DOMÍNGUEZ
MAURICIO LEÓN
JOSELUIS SAMANIEGO
OSVALDO SUNKEL
Autores

Desarrollo Sostenible

La producción intelectual de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en sus 70 años de existencia ha sido

vasta en distintos ámbitos del desarrollo. En este libro se analizan y contextualizan los principales hitos e ideas del pensamiento económico de la CEPAL sobre recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad, organizados en las dos grandes etapas que han caracterizado la vida institucional: la estructuralista (1948-1990) y la neoestructuralista (de 1990 en adelante).

A partir de una revisión sistemática de la literatura, se destacan ideas como el vínculo entre la especialización productiva en recursos naturales y los términos de intercambio desfavorables, formulada en los años cincuenta; la soberanía sobre los recursos naturales, en los sesenta; la enunciación temprana del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en los setenta; los estilos de desarrollo y medio ambiente, en los ochenta; la competitividad espuria, en los noventa, y la gobernanza de los recursos naturales, el estilo de desarrollo sostenible con igualdad y el gran impulso ambiental, en las dos primeras décadas del siglo XXI.

El pensamiento neoestructuralista de la CEPAL es dinámico, abierto y se renueva permanentemente sin perder su tradición estructuralista. El libro aporta también elementos conceptuales para formular un neoestructuralismo ecológico.

LIBROS

CEPAL

www.cepal.org

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-122024-7



9 789211 220247